

Uchwała Nr XIII/40/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 8 czerwca 2011 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr 255/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej stawki dotacji na jednego wychowanka/ucznia uczęszczającego do publicznych lub niepublicznych przedszkoli, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto Bydgoszcz.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 80 ust. 2, art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w składzie:

Przewodniczący:

1. Tadeusz Dobek

Członkowie:

2. Włodzimierz Bartkowiak
3. Lidia Dudek
4. Elżbieta Osińska
5. Aleksandra Kwiatkowska
6. Robert Pawlicki
7. Jan Sieklucki
8. Halina Strzelecka
9. Piotr Wasiak

uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność zarządzenia Nr 255/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej stawki dotacji na jednego wychowanka/ucznia uczęszczającego do publicznych lub niepublicznych przedszkoli, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto Bydgoszcz.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy 6 kwietnia 2011 r. wpłynął wniosek Bydgoskiego Towarzystwa Oświaty Niepublicznej oraz Społecznego Towarzystwa Edukacji Przedszkolnej (dalej Stowarzyszenia) o zajęcie przez Izbę stanowiska w sprawie sposobu naliczania i wypłaty przez Miasto Bydgoszcz organom prowadzącym przedszkola niepubliczne dotacji przewidzianej w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm. - dalej ustawa). Z przywołanego pisma wynika m.in., że Prezydent Miasta Bydgoszczy wydał 23 marca 2011 r. zarządzenie Nr 255/2011 w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej stawki dotacji na jednego wychowanka/ucznia uczęszczającego do publicznych lub niepublicznych przedszkoli, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto Bydgoszcz.

Ponadto, w związku z otrzymanym do wiadomości przez Zastępcę Prezydenta Bydgoszczy pismem Stowarzyszeń kierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, 4 maja

2011 r. do Izby wpłynęło pismo Zastępcy Prezydenta Bydgoszczy z 29 kwietnia 2011 r. (znak: WE.VII.033.40.2011) oraz jako uzupełnienie tegoż pisma, 2 czerwca 2011 r. pismo z 25 maja 2011 r., z załączonymi wydrukami: interpelacji poselskiej nr 21259 oraz odpowiedzi Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie sposobu naliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne organy niż jednostki samorządu terytorialnego.

Pismem z 9 maja 2011 r., znak RIO-KI-II-073-5/2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) wystąpiła do Prezydenta Miasta Bydgoszczy o nadesłanie zarządzenia Nr 255/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 23 marca 2011 r. Powyższe zarządzenie wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy 19 maja 2011 r. i było przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby 8 czerwca 2011 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył i wyjaśnienia złożył Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy – Jan Szopiński.

W § 1 przedmiotowego zarządzenia Prezydent Miasta Bydgoszczy ustalił miesięczną stawkę dotacji na jednego wychowanka/ucznia uczęszczającego do publicznych lub niepublicznych przedszkoli, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto Bydgoszcz w 2011 r., w różnych wysokościach w zależności od rodzaju placówek, tj. przedszkoli niepublicznych, niepublicznych punktów przedszkolnych, przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż Miasto Bydgoszcz oraz oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych.

Natomiast w § 3 zarządzenia przyjęto wysokość stawek dotacji dla poszczególnych rodzajów placówek, do rozliczenia roku 2010.

Termin wejścia w życie zarządzenia określono na dzień podpisania, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2011 r.

Po zapoznaniu się z ww. korespondencją, Kolegium Izby ustaliło, co następuje.

W marcu 2011 r. Prezydent Miasta Bydgoszczy przyjął metodologię wyliczenia podstawy naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w odniesieniu do dotacji naliczonej i wypłaconej za rok 2010. Zgodnie z informacją Zastępcy Prezydenta Miasta Bydgoszczy przekazaną Stowarzyszeniom, kwota wydatków bieżących ustalonych w budżecie Miasta Bydgoszczy za rok 2010 ponoszona w przedszkolach publicznych została pomniejszona w odniesieniu do dochodów pozyskiwanych przez przedszkola publiczne z tytułu nauczania i wychowania ponad czas podstawy programowej i koszty dodatkowych zajęć. Oznacza to, że dla wyliczenia stawek dotacji przewidziane w budżecie Miasta za rok 2010 wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych pomniejszono o kwotę stanowiącą część wpłat rodziców uiszczanych na rzecz przedszkoli publicznych, tzw. chesnego. Miasto założyło, że chesne obejmuje koszty edukacji i pobytu dzieci w przedszkolach w czasie ponad 5 godzin, zatem ponad liczbę godzin zapisaną w podstawie programowej.

W swoim piśmie Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy stwierdził, że zgodnie z ustawą o systemie oświaty do zadań gminy należy realizacja programu wychowania przedszkolnego ze wskazaniem, iż wychowanie to dotyczy 5 godzin dziennie. Zadanie to gmina pokrywa w ramach posiadanego budżetu, natomiast koszty nauczania i wychowania ponad czas niezbędny do realizacji podstawy programowej i koszty dodatkowych zajęć ponoszą rodzice. Zatem, Miasto Bydgoszcz za nieracjonalną uznało konieczność przekazania przedszkolom niepublicznym w formie dotacji kwoty stanowiącej równowartość 75 % wpływów pochodzących od rodziców wychowanków przedszkoli publicznych.

Na posiedzeniu Kolegium Izby Zastępca Prezydenta Bydgoszczy przedstawił stanowisko MEN w związku z interpelacją poselską dotyczącą sposobu naliczania omawianych dotacji. Prezydent stwierdził, że według Ministerstwa Edukacji Narodowej do podstawy naliczania dotacji nie należy zaliczać wpłat rodziców za czynności opiekuńczo-wychowawcze i żywienie dzieci.

Reasumując, wykazane w badanym zarządzeniu stawki dotacji na rok 2010 skalkulowano na podstawie wykonanych wydatków budżetu Miasta za rok 2010, dotyczących przedszkoli publicznych, pomniejszonych o kwotę dochodów pozyskiwanych przez przedszkola publiczne z tytułu nauczania i wychowania ponad czas podstawy programowej i koszty zajęć dodatkowych.

Stawka dotacji na rok 2011 ustalona została analogicznie jak za rok 2010 z tym, że do podstawy jej naliczenia przyjęto wydatki zaplanowane w budżecie Miasta na rok 2011 w rozdziałach 80104 i 80148.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty przedszkola publiczne prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Natomiast art. 90 ust. 2b ustawy stanowi, że 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 z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Z kolei na podstawie art. 90 ust. 2d osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy (czyli w formie punktów przedszkolnych lub zespołów wychowania przedszkolnego) otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę.

Rada Miasta Bydgoszczy uchwałą Nr LX/902/10 z dnia 3 lutego 2010 r. ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto Bydgoszcz. W § 3 powyższej uchwały Rada określiła dotację dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez inne niż Miasto Bydgoszcz osoby prawne lub fizyczne na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Bydgoszcz z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100 % kwoty określonej dla niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej przyznanej dla Miasta Bydgoszcz.

W § 4 ust. 1 pkt 2 wskazanej uchwały Rada Miasta określiła dotację dla niepublicznych przedszkoli na każdego ucznia w wysokości 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Bydgoszcz, w przeliczeniu na jednego ucznia z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty określonej dla niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej przyznanej dla Miasta Bydgoszcz.

Dotacje dla organów prowadzących niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 7 ustawy, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały Rady Miasta określono na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego w wysokości 40 % wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Bydgoszcz.

Z odpowiedzi MEN w sprawie interpelacji poselskiej wynika, że do podstawy naliczania dotacji nie należy zaliczać wpłat rodziców za czynności opiekuńczo-wychowawcze i żywienie dzieci, gdyż

środki takie - zgodnie z art. 223 ustawy o finansach publicznych - samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty gromadzą na wydzielonych rachunkach dochodów określonych w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zastępca Prezydenta Bydgoszczy na posiedzeniu Kolegium stwierdził, że Miasto Bydgoszcz nie posiada uregulowań umożliwiających ujęcie omawianych wpłat rodziców na wyodrębnionym rachunku dochodów przedszkoli publicznych.

Jak z powyższego wynika, zarówno przepisy ustawy o systemie oświaty, jak i podjęta przez Radę Miasta uchwała dotycząca wysokości dotacji udzielanych dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek, stanowią, że podstawą ustalenia kwoty dotacji są wydatki bieżące. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia wydatków bieżących, w związku z czym należy przyjąć definicję wynikającą z przepisów ogólnych, tj. ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Z kolei na mocy ustępu 4 wskazanego przepisu do wydatków majątkowych zalicza się inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

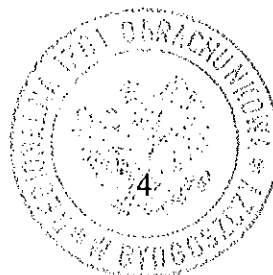
W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zawężenie przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy pojęcia wydatków bieżących o dochody pozyskiwane przez przedszkola publiczne z tytułu nauczania i wychowania ponad czas podstawy programowej i koszty zajęć dodatkowych dla celów naliczania i rozliczania kwot dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych prowadzonych na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne i prawne inne niż Miasto Bydgoszcz, nie znajduje podstawy prawnej. Żadne przepisy prawa nie dają organom jednostek samorządu terytorialnego umocowania do odejmowania od podstawy naliczania dotacji jakichkolwiek wydatków czy dochodów. Zgodnie z definicją wydatków bieżących, zawartą w ustawie o finansach publicznych, do ustalenia wysokości wydatków przedszkoli publicznych zaliczyć należy wszystkie wydatki, które nie stanowią wydatków majątkowych, bez względu na źródło dochodów, z których te wydatki są finansowane. Przyjęcie jako podstawy kalkulacji dotacji wydatków bieżących ponoszonych przez publiczne przedszkola w wysokości niższej niż określonej w budżecie Miasta Bydgoszczy powoduje, że organy uprawnione do otrzymania dotacji otrzymują ją w wysokości niższej niż przysługuje im na mocy podjętej przez Radę Miasta Bydgoszczy uchwały.

W związku z powyższymi ustaleniami naliczone przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy stawki dotacji za rok 2010 i na rok 2011 są zaniżone. Z podstawy ich wyliczenia odjęto bowiem dochody uzyskiwane przez przedszkola publiczne od rodziców wychowanków z tytułu tzw. czesnego. Taki sposób naliczania dotacji narusza przepisy art. 80 ust. 2 oraz 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby uznało, że powyższe naruszenie ma charakter istotny i stwierdziło nieważność zarządzenia Prezydenta w całości. Pozostawienie zarządzenia w obiegu prawnym spowodowałoby bowiem przekazanie dotacji dla podmiotów prowadzących publiczne i niepubliczne przedszkola, punkty przedszkolne, oddziały przedszkolne prowadzone na terenie miasta Bydgoszczy przez osoby fizyczne i prawne inne niż Miasto Bydgoszcz w wysokościach niższych niż wynikające z obowiązujących przepisów.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium

mgr Maciej Dobek