



Gdańsk, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pan Minister
Paweł Szałamacha
Minister Finansów

Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Związku Gmin Pomorskich
w sprawie dotacji dla niepublicznych przedszkoli

Związek Gmin Pomorskich na Zgromadzeniu Ogólnym w dniu 7 kwietnia 2016r. postanowił wystąpić do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie ustalania podstawy udzielania z budżetów gmin dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

W związku z rozbieżnym stanowiskiem organów kontroli tj. Najwyższej Izby Kontroli oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Związek Gmin Pomorskich pragnie zwrócić Panu Ministrowi uwagę na bardzo istotny z punktu widzenia finansów publicznych problem związany z ustaleniem podstawy udzielania dotacji z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli.

Podstawę prawną udzielania dotacji z budżetu gminy stanowi art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku (Dz. U. z 2015 r. , poz. 2156 ze zm.), z godnie z którym „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę 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, 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”.

Z ustaleń kontroli problemowych przeprowadzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w gminach województwa pomorskiego wynika, że „gminy nieprawidłowo ustalały kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych punktów przedszkolnych poprzez przyjęcie do końcowego **obliczenia dotacji wydatków planowanych zamiast wydatków ponoszonych wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego**”.

W ocenie Wnioskodawców interpretacja ta jest nieprawidłowa z następujących względów.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (dalej uoso.), jest tylko sposobem spełnienia tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek (zob. wyrok SN z dnia 22 maja 2014, IV CSK 531/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 2015).

Zgodnie z art. 90 ust. 2b uoso dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w określonej wysokości ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Przez wydatki bieżące rozumieć należy wydatki jednostek budżetowych związane z działalnością przedszkolną, przy czym do wydatków bieżących nie można zaliczyć wydatków należących do kategorii majątkowych. Przepis art. 90 w ust. 2b ustawy oświatowej odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/2012, LexPolonica nr 7468449) Podobne stanowisko przedstawił w swoim wyroku z dnia 26 marca 2013 r. (II GSK 2404/2011, LexPolonica nr 7303239) Naczelny Sąd Administracyjny. Wskazał on, iż kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b uoso, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Literalna treść przepisu art. 90 ust. 2 b oraz powyższa argumentacja



przedstawiona w orzecznictwie jednoznacznie wskazują na to, iż podstawą do wyliczenia dotacji należnej dla przedszkola niepublicznego powinny być ustalone w budżecie czyli zaplanowane wydatki bieżące, a nie faktycznie poniesione wydatki bieżące podane na koniec roku kalendarzowego.

Przyjęcie do końcowego obliczenia dotacji wydatków ponoszonych na dzień 31 grudnia danego roku oznacza, że de facto na koniec roku ustala się dopiero podstawę ustalenia dotacji. Tymczasem na koniec roku należy rozliczyć otrzymaną dotację.

Przepisy prawa finansowego i oświatowego nie przewidują możliwości rozliczenia podstawy naliczenia dotacji. Rozlicza się jedynie udzieloną dotację. Natomiast aby rozliczyć dotację udzieloną przez gminę w danym roku budżetowym, dotowanemu musi być znana wysokość miesięcznej stawki dotacji przypadającej na wychowanka przedszkola, w oparciu o którą ustala się ogólną kwotę udzielonej dotacji.

Podejście Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, oznacza, że rzeczywista stawka dotacji na dany rok będzie mogła być ustalona dopiero w roku następnym, różnica zaś wynikająca z podwyższenia zaliczkowej stawki dotacji (bo tak należałoby nazwać wypłacaną przez cały rok z budżetu gminy dotację) wypłacona zostanie w roku, którego dotacja nie dotyczy.

Tymczasem z zasady roczności budżetu wynika, że dotacje powinny zostać wykorzystane do końca roku budżetowego, na który zostały przyznane, natomiast jeśli warunek ten nie zostanie zrealizowany – podlegają zwrotowi w części niewykorzystanej. Zgodnie bowiem z treścią art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych *dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.*

Następnie stosownie do art. 252 ustawy o finansach publicznych „1. 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 okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

2. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

3. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach,



umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

4. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

5. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

6. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;

2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.”

Brak wiedzy o rzeczywistej stawce dotacji czyni niemożliwym rozliczenie przez dotowanego dotacji stosownie do przepisów ustawy o finansach publicznych. Już chociażby z powyższego wynika, że stawka dotacji musi być dotowanemu znana w chwili jej udzielenia. Dotacja wypłacona po zamkniętym roku budżetowym nie będzie mogła być wydatkowana na cel na który została udzielona. Zauważyć należy bowiem, że dotacja dla przedszkoli niepublicznych ma charakter mieszany: podmiotowo-celowy. Beneficjent może wydatkować ją jedynie na cel wskazany w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty t.j. na 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na: a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących: a) książki i inne zbiory biblioteczne, b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach, c) sprzęt sportowy i rekreacyjny, d) meble, e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.



Dodatkowo należy podkreślić, że w analogicznej regulacji dotyczącej dotacji udzielanych z budżetu gminy dla przedszkoli publicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty) ustawodawca jednoznacznie wskazał, że **przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę**, pomniejszonym 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 jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Odmierna od powyższej metoda obliczenia dotacji zaprezentowana została w materiale Najwyższej Izby Kontroli: „Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i przedszkoli niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki”, informacja o wynikach kontroli: LGD-4101-009/2013, nr ewidencyjny: 147/2014/P/13/142/ LGD, zatwierdzona 9 lipca 2014 r. Obliczając dotację dla niepublicznych przedszkoli, z art. 90 ust. 2b USO, NIK postępowwała w ten sposób, że liczone wydatki bieżące oddzielnie dla każdego kolejnego miesiąca w roku. **Pomimo że w zakończeniu zapisu art. 90 ust. 2b USO, jest mowa o wydatkach „ponoszonych”, w kontroli NIK ustalano de facto wydatki bieżące planowane przez gminę na gminne przedszkola. Zdaniem NIK ustawodawca wprowadził zasadę, aby środki przeznaczone z budżetu gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych nie odbiegały więcej niż 25% od środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie przedszkoli publicznych /.../.** Kierując się powyższym, w konkretnych kontrolach służby NIK liczyły za każdy miesiąc z osobna stan planu wydatków bieżących budżetu gminy na przedszkola gminne. Wynik miesięczny dzielono przez liczbę uczniów w miesiącu, po czym jeszcze wynik dzielono przez 12 miesięcy otrzymując kwotę dotacji na jednego ucznia w danym miesiącu.

Mając powyższe na uwadze Związek Gmin Pomorskich prosi o zajęcie stanowiska, czy do ustalenia kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych punktów przedszkolnych prawidłowe jest przyjęcie do końcowego **obliczenia dotacji wydatków planowanych w budżecie gminy zamiast wydatków**



ponoszonych wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28S”.

Błażej Konkol

Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego

Prezes Zarządu Związku Gmin Pomorskich