

UCHWAŁA Nr 0102-267/13
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 18 lipca 2013 roku

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Miasta Mrągowo do wniosków pokontrolnych z dnia 07 czerwca 2013 r. znak RIO.II.600-19/2013 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Bogdan Gaber

Członkowie:

1. Mirosław Czerny
2. Janusz Facon
3. Krzysztof Mościbrocki
4. Zenona Nowak
5. Bogumił Pliszka
6. Ireneusz Rek
7. Halina Stanny

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1113)

uchwała, co następuje:

Oddala się zastrzeżenie Burmistrza Miasta Mrągowo do zalecenia zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 07 czerwca 2013 r. znak RIO.II.600-19/2013 dotyczące punktu 3.

Uzasadnienie

W dniach od 18 lutego do 17 kwietnia 2013 r. została przeprowadzona kontrola problemowa w Mieście Mrągowo.

Z przeprowadzonej kontroli został sporządzony protokół kontroli. Protokół ten został podpisany przez Burmistrza Miasta Mrągowo i Skarbnika Miasta Mrągowo w dniu 30 kwietnia 2013 r.

W dniu 05 czerwca 2013 r. Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie sporządził wystąpienie pokontrolne znak: RIO.II.600-19/2013, które zostało przekazane Burmistrzowi Miasta Mrągowo.

Wniosek zawarty punkcie 3 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 05 czerwca 2013 r. został sformułowany w następujący sposób:

„Dotacji dla niepublicznych przedszkoli udzielać na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, zgodnie z przepisem 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.) – pkt 4.1 str. 8-9, pkt 4.3.1. str. 11-13, pkt 4.3.3. str. 13-14 protokołu kontroli”.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrolowana jednostka jest zobowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Jednostce przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w zakresie wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, przy czym zastrzeżenia składa właściwy organ kontrolowanej jednostki w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Burmistrz Miasta Mrągowo /dalej Burmistrz/ pismem z dnia 21 czerwca 2013 r. znak: SEM.0911.10.2013 złożył zastrzeżenia dotyczące powyższego punktu wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 24 czerwca 2013 r.

Powyższym pismem Burmistrz na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wniósł zastrzeżenia do ustaleń poczynionych w wystąpieniu pokontrolnym. Burmistrz Miasta Mrągowo wnosząc zastrzeżenia, wskazał, że *„obecnie obowiązująca ustawa o systemie oświaty, nie określa własnej definicji pojęcia „wydatki bieżące”. W związku z tym, jako wydatki bieżące przyjęto wydatki bieżące określone w art. 236 ustawy z dnia 327 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). (...) W związku z powyższym, kierując się art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, kwotę stanowiącą podstawę ustalania stawki pomniejszono o wpłaty rodziców...”*. Dalej Burmistrz Miasta Mrągowo wskazuje, że *„...iż obecnie Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który zawiera zapis, w którym doprecyzowano, że wydatki bieżące stanowiące podstawę ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, pomniejsza się o kwotę opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę za czas przekraczający wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłat za korzystanie z wyżywienia w tych przedszkolach - stanowiących dochody budżetu gminy. Powyższa zmiana przepisów spowoduje, że dotychczasowa metodologia obliczeń stosowana przez Gminę Miasto Mrągowo znajdzie potwierdzenie „wprost” w uregulowaniach prawnych oraz jest potwierdzeniem, że dotychczasowy stan prawny jest nieprecyzyjny, stąd ma miejsce dowolność jego interpretacji”*. Na potwierdzenie swojego

stanowiska Burmistrz przytacza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 sierpnia 2011 r., w którym wskazano, że „kwota wydatków stanowiąca podstawę do obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym”. Burmistrz wskazuje, że *„Metodologia obliczeń przyjęta do protokołu kontroli, nie jest możliwa do wdrożenia i stosowania. Ostateczną wysokość zrealizowanych wydatków, Gmina jest w stanie ustalić na dzień 31 grudnia, zatem nie ma możliwości formalnych i prawnych na zastosowanie wskazanych w protokole rozwiązań. Wiąże się to m.in. ze zmianą budżetu Miasta przez Radę Miejską, aneksowaniem umów z Gminami oraz z fizycznym otrzymaniem środków z sąsiednich Gmin i przekazywaniem ich przedszkolom niepublicznym. Dalej Burmistrz podnosi, że „przyjęta w protokole metodologia obliczenia wysokości stawki na dziecko w przedszkolu niepublicznym, a co za tym idzie, wcześniejszego ustalenia wysokości kwoty utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym, przyjęcie przeciętnej miesięcznej liczby uczniów za rok 2012 w przedszkolu prowadzonym przez Miasto na poziomie 165,17 osób, nie może być przyjęta. Opiera się bowiem na frekwencji dzieci, a nie faktycznie zapisanych dzieciach do przedszkola. Przyjęcie do obliczeń miesiąca lipca i sierpnia spowodowało w znaczny sposób obniżenie średniej miesięcznej liczby dzieci, a tym samym znacznie podwyższyło koszt utrzymania jednego dziecka w przedszkolu publicznym, na podstawie, którego obliczana jest dotacja na dziecko w przedszkolu niepublicznym. W związku z powyższym zasadne jest stosowanie tej samej metody obliczeń, jaka jest przyjmowana do obliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego za dany miesiąc. Mimo, że przedszkole niepubliczne jest zamknięte z tytułu urlopu, dotacja przekazywana jest na dzieci zapisane, a nie faktyczne uczęszczające. Stąd trudno zgodzić się z przyjętą do protokołu metodologią obliczeń”*.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie /dalej Kolegium Izby/ rozpatrując wniesione zastrzeżenie przez Burmistrza, na posiedzeniu w dniu 18 lipca 2013 r. stwierdziło, że:

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Kolegium izby może zastrzeżenia oddalić lub uwzględnić.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko, stosownie do art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Błędna wykładnia prawa polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub nieprawidłowej jej subsumcji, tj. błędnym

identyfikowaniem ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniem skutków prawnych wynikających z tego przepisu.

Zdaniem Kolegium Izby, analiza treści zastrzeżenia ujęta w piśmie Burmistrza, które odnosi się do zapisów ujętego w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego spełniają kryteria określone w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Na podstawie dokumentów sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdza, że Burmistrz, jako kierownik jednostki kontrolowanej nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 9 ust. 1a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Burmistrz, na etapie przeprowadzanej kontroli mógł wyjaśnić wszystkie kwestie sporne, które miały związek z prowadzoną kontrolą. W ostateczności na podstawie art. 9 ust. 1a. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Burmistrz, jako kierownik jednostki kontrolowanej mógł odmówić podpisania protokołu i złożyć w ciągu trzech dni od daty jego otrzymania, pisemne wyjaśnienie, co do przyczyn tej odmowy. Burmistrz nie zakwestionował, zatem dokonanych zapisów w protokole kontroli, na podstawie, którego zostało sporządzone wystąpienie pokontrolne.

Burmistrz nie stawia zarzutu naruszenia prawa przez Regionalną Izbę Obrachunkową i nie kwestionuje prawidłowości wniosku pokontrolnego. Wskazuje jednak, że stosował odmienną interpretację pojęcia „wydatki bieżące” i pomniejszał te wydatki o dochody z tytułu wpłat rodziców wychowanków przedszkola tytułem nauczania i wychowania ponad czas podstawy programowej i koszt zajęć dodatkowych, które stanowiły podstawę ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego. Burmistrz, oparł swoje wnioski o projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz o wskazane wyżej orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Dodatkowo Burmistrz podniósł, że „nie może być przyjęta” wskazana w protokole metodologia obliczania stawki na dziecko w przedszkolu niepublicznym, opiera się ona bowiem na frekwencji dzieci, a nie na faktycznie zapisanych dzieciach do przedszkola.

Zdaniem Kolegium Izby przyjęte stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz wyroki sądów administracyjnych w zakresie przedmiotowej sprawy, dają podstawy do uznania, że zalecenie pokontrolne jest zasadne, a ocena przedmiotowego zagadnienia dokonana w trakcie kontroli i wnioski z niej wypływające są uprawnione. Stanowisko Regionalnej Izby opiera się między innymi na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 /sygn. akt II GSK 2404/11/. Zgodnie z tym wyrokiem „Ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji wskazał na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie i wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołano się do wydatków zaplanowanych związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Podstawę naliczenia dotacji stanowi taka suma, która w budżecie

gminy została zakwalifikowane, jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego), a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatków. Tymczasem z analizy kalkulacji zaskarżonego zarządzenia wynika, że zaplanowana w budżecie kwota wydatków całkowitych na przedszkole publiczne, została pomniejszona o kwoty stanowiące równowartość dochodów służących ich pokryciu (opłata stała od rodziców). Taka sytuacja jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie dyspozycji art. 90 ust. 2b tej ustawy”.

Kolegium Izby w pełni podziela pogląd zaprezentowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny w powyższym wyroku. Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że wysokość udzielanej dotacji będzie ulegać zmianie, między innymi w takim zakresie, w jakim zmianie będzie podlegał budżet jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej zmian wydatków bieżących przedszkoli publicznych oraz liczba dzieci, na które przysługuje dotacja.

W ocenie Kolegium Izby tak sformułowane wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wnioski pokontrolne zmierzają do zwrócenia uwagi na nieprawidłowości, jakie wystąpiły i mają na celu doprowadzenie stanu faktycznego do stanu pożądanego, czyli zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa. Tak sformułowane zalecenia pokontrolne, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odpowiadało stanowi faktycznemu.

W związku z powyższym, na podstawie art. 25b ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Kolegium Izby oddaliło zastrzeżenia.