



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLE

45 - 052 OPOLE
ul. Oleska 19a

Tel. centr. 77 453 86 36,37
Tel/Fax 77 453 73 68
E-mail: rio@rio.opole.pl
www.rio.opole.pl

Opole, 20 września 2013 r.

NA.III-071- 32 /2013

Wysłano dnia 2013.09.23

Pani
Krystyna Szumilas
Minister Edukacji Narodowej

W związku z licznymi wątpliwościami zgłaszanymi z jednostek samorządu terytorialnego dotyczącymi prawidłowości stosowania przepisów o finansach publicznych w zakresie dotacji udzielanych z budżetu gminy na podstawie art. 80 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.) podmiotom prowadzącym publiczne szkoły innym niż jednostka samorządu terytorialnego, proszę o ponowne zajęcie stanowiska w sprawie rozumienia pojęcia „rodzaj szkoły” użytego zarówno w art. 80 jak i art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Podstawę prawną dotowania szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego stanowią przepisy art. 80 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z postanowieniami ust. 3 tego artykułu, szkoły o których mowa wyżej, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół, w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju, prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż

kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju, w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o systemie oświaty w art. 9 ust. 1 wskazuje typy szkół publicznych i niepublicznych. Natomiast żaden przepis tej ustawy nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzaj szkoły”.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 roku sygn. II GSK 333/07, ustawodawca w art. 2 cyt. ustawy określił system oświaty, wskazując różne szkoły, nie używając terminu „rodzaj”, (przykładowo: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego, dwujęzyczne, z oddziałami dwujęzycznymi, rolnicze, leśne, artystyczne). Powyższe uregulowania, jak zauważył Sąd, wskazują, że dokonanie ścisłego rozróżnienia, w szczególności co do rodzaju szkoły, winno nastąpić przy uwzględnieniu konkretnej normy prawnej, w której ustawodawca odwołuje się do pojęcia „typ i rodzaj szkoły” bądź „szkoły danego typu i rodzaju”. Sąd przyjął, że wobec braku legalnej definicji terminu „rodzaj szkoły” należy uznać, że „rodzaj szkoły” to jej cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły. Rozróżnienia szkoły, zarówno z uwagi na typ, jak i na rodzaj, należy dokonywać mając na względzie cel przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, w którym ustawodawca odwołuje się do tych pojęć.

Skoro istota rozpoznawanej sprawy dotyczy sposobu i wysokości ustalenia dotacji dla szkoły publicznej, o której mowa w art. 80 ust. 3 cyt. ustawy (powołany wyrok NSA odnosił swoje rozważania do art. 90 ust. 3 ustawy, które należy uznać za analogiczne), to pojęcie „rodzaj szkoły”, użyte w tym przepisie, należy wyklądać na potrzeby omawianego przepisu. Zatem pojęcie „rodzaj szkoły” należy wyklądać w kontekście wydatków bieżących, o których stanowi art. 80 ust. 3 cyt. ustawy, skoro ustawodawca w przepisie tym uzależnia przyznanie dotacji dla szkół publicznych w odniesieniu do wydatków bieżących, ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy, w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju.

W tej sytuacji, przy wykładni art. 80 ust. 3 cyt. ustawy w zakresie pojęcia „rodzaj szkoły” oraz użytego przez ustawodawcę zwrotu „wydatki bieżące” należało rozważyć, czy szkoła podstawowa na terenie wiejskim, jest innym rodzajem szkoły niż szkoła podstawowa położona w mieście.

W sytuacji, gdy termin "rodzaj" to kategoria, wyróżnienie ze względu na charakterystyczne cechy, odmiana, jakość, typ - jak wywiódł Sąd I instancji (wyrok z 21 lutego 2007 r. WSA w Poznaniu sygn. I SA/Po 1123/06), odwołując się do "Słownika współczesnego języka polskiego" pod red. B. Dunaja – należy przyjąć, że w ramach danego typu szkół, występują rodzaje szkół, które wyróżniają się odmiennymi, charakterystycznymi cechami, odrębną organizacją kształcenia lub inną formą kształcenia, co nie pozostaje bez wpływu na poziom kosztów prowadzenia tych szkół i stanowi o ich różnych rodzajach.

W ocenie Izby, należy skłonić się do poglądu, że fakt usytuowania szkoły na terenie wiejskim, terenie miejskim do 5000 mieszkańców, czy terenie miejskim powyżej 5000 mieszkańców, nie przesądza o tym, że dana szkoła jest szkołą odrębnego rodzaju. Takie szkoły nie posiadają istotnych, odmiennych, charakterystycznych cech, z punktu widzenia wykonywanego zadania, którym jest edukacja uczniów. Szkoły położone na terenie miejskim jak i wiejskim, realizują taki sam program nauczania i posiadają taką samą organizację wewnętrzną. Dokonując oceny pojęcia „rodzaj szkoły” należy również uwzględnić zapisy w statucie tej szkoły. Zatem, podstawą do wyliczenia dotacji dla szkoły prowadzonej przez inne podmioty niż j.s.t., powinien być średni koszt jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju, bez względu na miejsce ich położenia.

Tymczasem, jak wynika z pisma Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2013 r. sygn. DWST-WSST-WcH-337/142/13 *lokalizacja szkoły może stanowić o jej rodzaju. Wyższe są bowiem koszty kształcenia w szkołach położonych na terenach wiejskich – w związku z mniejszą liczebnością oddziałów w przeliczeniu na jednego ucznia. Z kolei w piśmie MEN z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. DKOW-WJST-BN-337-52/11 zawarto wprost stwierdzenie, że przy definiowaniu rodzajów szkół można by również odnieść się do wag określonych w załączniku do rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku dla jednostek samorządu terytorialnego.*

Odnosząc się do powyższych stwierdzeń, w szczególności związanych z możliwością uwzględniania wag określonych w załączniku do rozporządzenia ministra edukacji narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej

subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wstępnie należy zauważyć, że określenie w rozporządzeniu poszczególnych wag ma inne cele aniżeli określenie wysokości dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych prowadzących szkoły.

Należy z całą mocą podkreślić, że wagi, o których mowa w piśmie służą naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej, której zadaniem jest sfinansowanie części kosztów ponoszonych przez samorządy w związku z realizacją zadań oświatowych. Wagi te nie mają formalnoprawnego związku z przepisami dotyczącymi dotowania szkół. Zasady finansowania tych podmiotów realizujących zadania publiczne określa ustawa o systemie oświaty oraz podejmowane na jej podstawie uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które doprecyzowują tryb udzielania i rozliczania dotacji (art. 80 ust. 4) oraz tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zaakceptowanie poglądu, że o rodzaju szkoły decyduje nie ustawa lecz minister w drodze rozporządzenia wykonawczego do innej ustawy wydaje się stać w sprzeczności z podstawowymi kanonami wykładni prawa.

Subwencja oświatowa jako jedno ze źródeł dochodów gminy a dotacja jako wydatek j.s.t. to dwie różne instytucje prawa finansów publicznych, służące odmiennym celom.

W algorytmie naliczania części oświatowej subwencji ogólnej występuje ponad 40 wag, tymczasem jedną z nich jest waga określona „dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów dla dzieci i młodzieży zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5000 mieszkańców”. Jeżeli wymienione w rozporządzeniu wagi można utożsamiać z rodzajem szkoły, to czy wszystkie, czy tylko niektóre? Wątpliwość wydaje się zasadna chociażby z tego względu, że różnym wagom przypisano odmienną wartość.

Nawet interpretując powyższe przepisy w duchu wykładni funkcjonalnej, opierającej się na chęci/potrzebie zapewnienia adekwatnego sfinansowania zadań, dochodzimy do paradoksalnych wniosków. Dodatkowa waga „przyznana” w rozporządzeniu szkołom położonym na terenach wiejskich nie wynika przecież z wyjątkowych rozwiązań przewidzianych w ustawie o systemie oświaty lecz wprost ze szczególnych uprawnień przyznanych nauczycielom szkół na terenach wiejskich i miejskich poniżej 5000 mieszkańców w Karcie Nauczyciela. Podmioty otrzymujące dotacje z budżetów j.s.t. nie stosują Karty Nauczyciela i nie honorują przywilejów w

niej zawartych, ani w zakresie pensum ani tym bardziej „dodatków wiejskich”, przez co mogą ponosić dużo niższe koszty osobowe.

Można w tym miejscu postawić retoryczne pytanie, czy szkoła w której nauczyciele zatrudniani są na podstawie Karty Nauczyciela to taki sam rodzaj szkoły (generuje inne koszty) niż szkoła, w której nauczyciele nie korzystają z tego przywileju.

Koszty funkcjonowania szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne na terenie miejskim poniżej lub powyżej 5000 mieszkańców nie różnią się istotnie, zatem brak jest „cech” o których mowa w wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2008 roku sygn. II GSK 333/07, który mógłby uzasadniać tak daleką od językowej i systemowej wykładnię prawa.

Analizując przedmiotowy problem należy również uwzględnić, że w całej ustawie o systemie oświaty, brak jest jakiegokolwiek odniesienia do powołanego wyżej rozporządzenia.

Przedstawiając powyższe wątpliwości należałoby się zastanowić, czy o przyporządkowaniu szkoły do danego rodzaju decydują tylko względy organizacyjno-merytoryczno-formalne, związane z realizacją zadań szkoły i jej strukturą organizacyjną, czy też decydują koszty utrzymania placówki będące wyłącznie rezultatem np. lokalizacji na terenie wiejskim lub w miastach do 5000 mieszkańców. Zauważyć należy przy tym, że szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne nie stosują ustawy Karta Nauczyciela, która z racji realizacji wynikających z niej przywilejów dla nauczycieli pracujących na terenach wiejskich i miast do 5000 mieszkańców, podnosi koszty ich funkcjonowania.

Biorąc powyższe pod uwagę prosimy o ponowną analizę zajętogo stanowiska lub też podjęcie działań zmierzających do jednoznacznego ustawowego określenia pojęć decydujących o sposobie naliczania dotacji z budżetu j.s.t. dla szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

Aktualnie prowadzone przez izby kontrole tego zagadnienia wskazują na dużą skalę różnorodności naliczania dotacji przez j.s.t. Już pierwsze szacunki ich ustaleń wskazują, że część samorządów stosuje podejście do problemu stosowania art. 80

ust. 3 ustawy zgodnie ze stanowiskiem MEN, zaś druga istotna część go nie podziela podobnie jak tut. Izba.

Należy podkreślić, że samorządom przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność, a organy nadzoru mogą w nią wkraczać wyłącznie w ściśle przewidziany prawem sposób. Stąd istotne jest opieranie się w działalności nadzorczej i kontrolnej na wyraźnych regulacjach prawnych i ich czytelnych interpretacjach.


PREZES
Józef Galkinowicz