



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.240.2021

Warszawa, dnia 31 stycznia 2022 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący:

- specjalista kontroli państwowej
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

Członkowie:

- główny specjalista kontroli państwowej
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego
- główny specjalista kontroli państwowej
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

przy udziale protokolanta:

- starszego referenta w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 28 stycznia 2022 r., w trybie art. 61 ust. 1 oraz art. 61a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżenia zgłoszonego przez Burmistrza Miasta Aleksandrów Kujawski do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 listopada 2021 r. (LBY.410.021.03.21), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim kontrolą pn.: *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*

- oddalił zastrzeżenie

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej ustawa o NIK.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy² przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim³ kontrolę nr P/21/006 pn.: *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 listopada 2021 r. (LBY.410.021.03.21), do którego w piśmie z dnia 17 grudnia 2021 r. Burmistrz Miasta Aleksandrów Kujawski⁴ zgłosił jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło wniosku pokontrolnego o przekazanie Publicznej Szkole Podstawowej Towarzystwa Salezjańskiego⁵ dotacji w wysokości 27 609,55 zł⁶. Z wnioskiem objętym zastrzeżeniem wiąże się nieprawidłowość⁷ dotycząca udzielenia Szkole dotacji dla niesamorządowej szkoły publicznej w wysokości niższej niż wynikająca z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁸ oraz odpowiednie fragmenty oceny ogólnej i częściowej⁹.

W **zastrzeżeniu** Burmistrz wskazał, że w Urzędzie ustalono wysokość wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 u.f.z.o.¹⁰ do obliczenia dotacji w marcu 2021 r., na podstawie danych Ministerstwa Edukacji i Nauki¹¹ zawartych w publikacji z dnia 12 marca 2021 r. na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa¹². Burmistrz podniósł, że nie dało się przewidzieć, późniejszej korekty powyższych danych przez MEIN i zwrócił uwagę na sposób jej dokonania, a mianowicie: brak komunikatu w tej sprawie skierowanego do gmin, zachowanie pierwotnej daty publikacji (12 marca 2021 r.) i wstawienie nowego załącznika z datą pliku – 31 marca 2021 r. Jak podkreślił Burmistrz, zmiana wysokości subwencji przyjętej do obliczania wskaźnika zwiększającego nie dotyczyła wyłącznie Miasta Aleksandrów Kujawski (gminy miejskiej), lecz większości gmin w kraju, a ponadto była to sytuacja precedensowa, niewystępująca w latach ubiegłych.

Burmistrz podkreślił, że jako organ dotujący opierał się wyłącznie na danych publikowanych na stronie rządowej i zastosował prawidłowy mechanizm wyliczenia dotacji dla Szkoły, dlatego błędne wyliczenie wskaźnika zwiększającego, a w związku z tym również dotacji dla Szkoły, było przez niego niezawinione i z tego względu nie powinno wywoływać po jego stronie negatywnych skutków w postaci wnioskowanej przez NIK wypłaty wyrównania dotacji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Na podstawie art. 25 ust. 1 u.f.z.o. prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego¹³ oraz osoby fizyczne, szkoły publiczne niebędące szkołami specjalnymi, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu JST

² Dalej: NIK.

³ Dalej: Urząd lub UM.

⁴ Dalej: Burmistrz lub zgłaszający zastrzeżenie.

⁵ Dalej: Szkoła.

⁶ Pkt 3 w sekcji „Uwagi i wnioski”, str. 22 wystąpienia pokontrolnego.

⁷ Pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, str. 21 wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, ze zm., dalej: u.f.z.o.

⁹ Wystąpienie pokontrolne, odpowiednio str. 3 i 22.

¹⁰ Dalej: wskaźnik zwiększający.

¹¹ Dalej: Ministerstwo lub MEIN.

¹² Dalej: BIP MEIN.

¹³ Dalej: JST.

będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST oraz wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.f.z.o. Wskaźnik zwiększający (W_z), o którym mowa w art. 14 ust. 1 powoływanej ustawy, dla szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi oblicza się według następującego wzoru¹⁴:

$$W_z = \frac{\frac{Wb_{t-1} - (O_{t-1} + WbUE_{t-1} + Dp_{t-1} + WbI_{t-1} + WbP_{t-1})}{\frac{2}{3}Lu_{t-2} + \frac{1}{3}Lu_{t-1}}}{\frac{S_{t-1}}{LuS_{t-1}}}$$

Kwota dotacji dla szkół niepublicznych podlega aktualizacji. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1 u.f.z.o. aktualizacji kwoty dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 1-4 i 8 dokonuje się w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy (tzw. „miesiąc pierwszej aktualizacji”), zaś na podstawie art. 42 ust.3 ww. ustawy, zaktualizowana kwota dotacji obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji. Ustawa budżetowa na rok 2021 r. z dnia 20 stycznia 2021 r.¹⁵ została ogłoszona 29 stycznia 2021 r., dlatego nowe wskaźniki, należało zastosować od 1 kwietnia 2021 r. W myśl przytoczonych przepisów, należna Szkole kwota dotacji za objęte kontrolą okresy wynosiła: w miesiącach styczeń – marzec 2021 r. 748 683,02 zł, zaś za miesiące kwiecień – wrzesień 2021 r. – 1 641 441,17 zł, tj. łącznie 2 390 124,19 zł.

Kontrola wykazała, że Urząd przekazał Szkole dotację za ww. okresy w wysokości, odpowiednio: 750 552,85 zł i 1 611 961,79 zł, tj. łącznie kwotę 2 362 514,64 zł. Przekazana Szkole dotacja była zatem o 27 609,55 zł niższa od kwoty należnej zgodnie z ustawą¹⁶. Zespół Orzekający zauważa, że trafność ustaleń faktycznych w tym

¹⁴ Gdzie: Wb_{t-1} – to wydatki bieżące poniesione w roku bazowym z budżetu JST na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; O_{t-1} – to wykonane w roku bazowym w budżecie JST dochody z tytułu opłat za wyżywienie w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; $WbUE_{t-1}$ – to poniesione w roku bazowym z budżetu JST wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; Dp_{t-1} – to wykorzystana w roku bazowym przez JST kwota dotacji, o której mowa w art. 55 ust. 3, dla prowadzonych przez tę jednostkę szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; WbI_{t-1} – to poniesione w roku bazowym z budżetu JST wydatki bieżące na finansowanie działalności internatów wprowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; WbP_{t-1} – to poniesione w roku bazowym z budżetu JST wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915), w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; S_{t-1} – to kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST w roku bazowym na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi, bez uwzględnienia kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST na wychowanków internatów w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; LuS_{t-1} – to liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, przyjętą do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla JST w roku bazowym w prowadzonych przez JST szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; Lu_{t-2} – to liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok bazowy, w prowadzonych przez JST szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi; Lu_{t-1} – to liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego, w prowadzonych przez JST danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi.

¹⁵ Dz. U. poz. 190.

¹⁶ Akta kontroli str. 492-494.

zakresie nie była przez kontrolowanego kwestionowana, zarówno w toku kontroli jak również na etapie zastrzeżeń. Przeciwnie, w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, Burmistrz potwierdził, że zgadza się z wyliczeniami NIK kwot dotacji należnych i przekazanych Szkole w 2021 r. (do k. września)¹⁷. Burmistrz zwrócił natomiast uwagę, że wyliczenia dokonane w Urzędzie opierały się na danych MEiN zawartych w publikacji opatrzonej datą 12 marca 2021 r., pt. *Dane do wyliczenia wskaźnika zwiększającego – art. 14 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w 2021 r. bez rezerwy 0,4 subwencji oświatowej*, przy czym zauważył, że dane te były w późniejszym czasie zmieniane.

Zespół Orzekający stwierdza, że ww. publikacja MEiN ma datę 12 marca 2021 r., jednak zawarty w niej pod nagłówkiem „Materiały” plik posiada inną datę. Mianowicie plik o nazwie *wskaźnik_zwiększający dane_po_JST_2021_v2z_(15032021).xlsx_0,36MB*, którego wydruk znajduje się w aktach kontroli i był wykorzystany przez pracowników Urzędu jako podstawa ustalenia wskaźnika zwiększającego¹⁸, posiada datę 15 marca 2021 r., zaś aktualnie dostępny pod tym samym nagłówkiem plik o nazwie: *wskaźnik_zwiększający dane_po_JST_2021_(31032021)v4.xlsx*¹⁹ ma datę 31 marca 2021 r. W ww. publikacjach MEiN kwota subwencji po pierwszej aktualizacji dla gminy Aleksandrów Kujawski różniła się, gdyż pierwotnie wynosiła 5 855 509 zł, zaś w wersji późniejszej 5 778 583 zł²⁰. Zgodzić zatem należy się ze zgłaszającym zastrzeżenia co do tego, że pomiędzy 15 a 31 marca 2021 r. doszło do zmiany opublikowanych na BIP MEiN danych do wyliczenia wskaźnika zwiększającego na 2021 r., co przyczyniło się do nieprawidłowego ustalenia w Urzędzie poziomu wskaźnika zwiększającego na 2021 r. – 1,340 zamiast 1,358 i w konsekwencji – do zaniżenia kwoty dotacji dla Szkoły. To jednak, w ocenie Zespołu Orzekającego, nie podważa trafności sformułowanej przez NIK nieprawidłowości oraz opartego na niej wniosku pokontrolnego objętego zastrzeżeniem, a jedynie wyjaśnia przyczyny jej zaistnienia. Za prawidłowe wyliczenie wysokości należnej dotacji oraz jej wypłacenie uprawnionemu podmiotowi odpowiadała bowiem jednostka kontrolowana, zaś dane publikowane przez MEiN miały jedynie charakter pomocniczy.

Odnosząc się do podniesionych w zastrzeżeniu argumentów, że Burmistrz działał w oparciu o dane rządowe, a błędne obliczenie dotacji dla Szkoły było niezawinione i dlatego nie może on ponosić negatywnych konsekwencji tego błędu, Zespół Orzekający zwraca uwagę na to, że ustalenie i przekazanie Szkole dotacji w należnej wysokości było obowiązkiem prawnym gminy. Co więcej, jak podkreśla się w orzecznictwie, aktualizacja dotacji pozwala JST na korygowanie przyznawanej w ciągu danego roku dotacji, w sytuacji kiedy okoliczności służące do obliczania kwoty podstawowej ulegną zmianie poprzez podwyższenie kwoty dotacji lub jej obniżenie. Jednocześnie daje ona JST, z której budżetu wypłacane są dotacje, możliwość weryfikowania "na bieżąco" prawidłowości wypłacanej dotacji²¹.

¹⁷ Akta kontroli str. 498.

¹⁸ Akta kontroli str. 500-505.

¹⁹ Materiały pomocnicze do obliczenia wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, niezbędnego do ustalenia kwoty dotacji udzielanej na podstawie art. 25 ust. 1, 2 i 4 ww. ustawy w roku 2021. - Ministerstwo Edukacji i Nauki - Portal Gov.pl (www.gov.pl).

²⁰ Kwota subwencji przed aktualizacją wynosiła 5 831 412 zł.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 września 2021 r., sygn. II SA/Go 388/21.

Należy podkreślić, że wniosek pokontrolny NIK o wypłacenie Szkole kwoty 27 609,55 zł nie ma charakteru nałożonej na JST sankcji czy kary, lecz wynika wprost ze stwierdzonej nieprawidłowości i stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, w momencie jego sformułowania miał na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem poprzez wyrównanie należnej Szkole dotacji za rok 2021 r. Należy zwrócić uwagę na określone w art. 35 ust. 1 u.z.f.o. przeznaczenie dotacji, którym jest pokrycie wydatków bieżących i kosztów zakupu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dla szkół. Brak wyrównania dotacji należnej Szkole w 2021 r. oznaczałoby, że to ona ponosiłaby negatywne konsekwencje stwierdzonej w Urzędzie nieprawidłowości.

Podniesiony w zastrzeżeniu argument, że zmiana poziomu subwencji dla gmin na rok 2021 przez MEiN, dotyczyła również innych gmin w Polsce, nie ma w ocenie Zespołu Orzekającego wpływu na ocenę przedmiotowej sprawy. Zgodnie bowiem z zasadą podmiotowości wszystkie czynności kontrolne i oceny formułowane w wystąpieniu pokontrolnym muszą dotyczyć wyłącznie jednostki, w której kontrolę przeprowadzono²².

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

²² W. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej, Warszawa 2018 r., str. 159.

