

Urząd Miasta Lublin  
Biuro Obsługi Mieszkańców  
ul. Szaserów 13-15  
WYMAGANO

Dnia 23. 01. 2018

L.Dz..... Zał.....

Monika Kożuchowska

Iwona Łukasiewicz

Łukasz Kożuchowski

Niepubliczne Przedszkole Dwujęzyczne abc

Ul. Koraliowa 5, 20-583 Lublin

Lublin, 23.01.2018

Wydział Audytu UM Lublin

Ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin

### **ODPOWIEŹ NA WYSTĄPIENIE POKONTROLNE AK-K-I.1711.35.2017**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 4 stycznia 2018 r., AK-K-I.1711.35.2017, wskazujemy, że nie zgadzamy się z ustaleniami tego wystąpienia.

Z wystąpienia pokontrolnego wynika, że Niepubliczne Przedszkole Dwujęzyczne ABC pobrało dotację w nadmiernej wysokości w kwocie 65.010,46 zł, która to kwota miałaby wynikać z tego, że nie można potwierdzić uczęszczania dzieci na zajęcia, gdyż nie odnotowano ich obecności na listach prowadzonych w przedszkolu w lipcu i sierpniu 2016 r., co nie pozwala stwierdzić, czy dzieciom przysługiwał status ucznia przedszkola.

W pierwszej kolejności wskazujemy, że z rodzicami wszystkich dzieci, które zostały wskazane w informacji o faktycznej liczbie uczniów, podpisane są umowy na uczęszczanie do przedszkola, które to umowy zawarte są na cały rok szkolny. Okoliczność, że niektórzy z rodziców nie regulują wynikających z tych umów świadczeń na rzecz Przedszkola w terminie, nie powoduje ich nieważności, choć może być przyczyną ich rozwiązania za wypowiedzeniem, co jednak w Naszym przypadku nie nastąpiło (nie doszło do wcześniejszego rozwiązania żadnej z umów). Równocześnie, jak wskazywałyśmy w wyjaśnieniach, przedszkole funkcjonuje w miesiącach: lipcu i sierpniu, a wychowankowie mogą bez przeszkód korzystać z oferty przedszkola, przychodzić do przedszkola i uczestniczyć w organizowanych przez przedszkole zajęciach, z której to możliwości znaczna część wychowanków zresztą korzystała. Dysponujemy oświadczeniami rodziców potwierdzającymi uczestnictwo ich dzieci w wybranych zajęciach wakacyjnych.

Zgodnie z obowiązującą w okresie kontroli normą art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.) niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy.

Zgodnie z normą art. 90 ust 2b ustawy niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b, otrzymują na każdego ucznia (wychowanka) dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia (wychowanka) niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącego przedszkolem specjalnym, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

Zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia jest określenie, do jakiego momentu osoba objęta wychowaniem w przedszkolu ma status ucznia (wychowanka) i czy wpływ na ten status ma faktyczne uczęszczanie do placówki.

Ustawa o systemie oświaty nie zawiera normatywnej definicji ucznia (wychowanka), mimo że zarówno ustawa jak i różne akty wykonawcze posługują się tymi pojęciami. Biorąc jednak pod uwagę przepisy ustawy System informacji oświatowej należy przyjąć, że za wychowanka przedszkola można uważać osobę od rozpoczęcia do zakończenia uczęszczania do przedszkola (art. 13 pkt 13 ustawy). Potwierdza to również stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, wskazujące, że dopóki uczeń (wychowanek) oficjalnie nie zakończy nauki, to musi być traktowany jak wychowanek, na którego przysługuje dotacja (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r., I SA/Kr 1540/11).

Skoro zatem, zgodnie z powołanym wyżej przepisem art. 90 ustawy o systemie oświaty, dotacja oświatowa przysługuje na każdego ucznia (wychowanka), i równocześnie przepisy ustawy nie uzależniają przyznania tej dotacji od faktycznego uczęszczania do placówki, należy stwierdzić, że dotacja ta przysługuje na wychowanka przedszkola do czasu zakończenia przez niego nauki w przedszkolu. Z uwagi na to, że rok szkolny trwa do dnia 31 sierpnia (zgodnie z obowiązującą w do 31 sierpnia 2017 r. normą art. 63 ustawy o systemie oświaty rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach (w tym w przedszkolach) rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy – z dniem 31 sierpnia następnego roku) i z tą datą następuje zakończenie nauki w przedszkolu, nie budzi wątpliwości, że dotacja oświatowa na danego ucznia przysługuje do końca roku szkolnego, w którym wychowanek ten zakończył uczęszczanie do przedszkola. Ewentualne odstępstwo od tej zasady może wynikać z

wcześniejszego rozwiązania umowy przez przedstawicieli ustawowych wychowanka (przed terminem zakończenia roku szkolnego). W takim przypadku dotacja oświatowa będzie przysługiwać do rozwiązania takiej umowy. Dotacja taka będzie przysługiwała do tej daty (do końca roku szkolnego lub do dnia rozwiązania umowy) także i wówczas, gdy wychowanek nie będzie faktycznie przez cały miesiąc uczęszczał do przedszkola (czy to z powodu choroby, czy wyjazdu, czy z innych jeszcze przyczyn).

Stanowisko takie prezentowane jest również przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, sądy administracyjne i regionalne izby obrachunkowe. Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 17 stycznia 1995 r., DP-022-51/94/JRw wyjaśniło, że za moment zakończenia uczęszczania ucznia do szkoły należy uznać dzień 31 sierpnia (można i należy przenieść na sytuację wychowanka przedszkola). Również w odpowiedzi na interpelację Nr 10222 (VI kadencja) Ministerstwo Edukacji Narodowej wskazało, że dotacje dla niepublicznych placówek są wypłacane przez cały rok szkolny, łącznie z okresami ferii i wakacji szkolnych, nawet mimo że w okresach tych nie są prowadzone zajęcia dydaktyczno-wychowawcze i opiekuńcze (która to zresztą sytuacja nie miała w niniejszym przypadku miejsca, bowiem przedszkole organizowało w okresie wakacji zajęcia). Wynika to z tego, że funkcjonowanie placówki pociąga za sobą określone stałe wydatki (wynagrodzenia, koszty utrzymania lokalu itp.) i z tego względu nie należy przy ustalaniu wysokości i rozliczania dotacji dla placówek za lipiec i sierpień zmniejszać liczby uczniów (wychowanków) (por. odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej z dnia 22 lipca 2009 r. na interpelację nr 10222).

Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie w wyroku z dnia 20 marca 2002 r. SA/Sz 1239/2001 jednoznacznie stwierdził, że ograniczanie dotacji oświatowej w ten sposób, że do liczby uczniów, słuchaczy i wychowanków nie wlicza się osób nie uczęszczających do placówki w lipcu i sierpniu jest nieprawidłowe. Tożsame zdanie wyraziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze (RIO.V.076.11.2012).

Zauważyć również należy, że zgodnie z normą art. 90 ust 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. Ustawodawca upoważnił zatem jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwał wyłącznie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Jednostki samorządu terytorialnego w uchwałach tych nie mogą więc zamieszczać postanowień kreujących zasady przyznawania tych dotacji - zostały one bowiem określone w ustawie. Przepisy ustawy stanowią zaś, że dotacje przysługują na każdego ucznia. Z tego względu jakakolwiek modyfikacja zasad przyznawania dotacji oświatowych, np. przez przyjęcie, że dotacja taka nie przysługuje na uczniów (wychowanków), którzy kontynuują wychowanie przedszkolne, ale nie uczęszczą do przedszkola w lipcu czy sierpniu, powinna być uznana za nieprawidłową i wykraczającą poza upoważnienie ustawowe (por. stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej, zawartym w piśmie z dnia 5 września 2006 r. (znak: DE-3-AR/JD-339-10/2006)).

W czasie wakacji placówki niepubliczne, podobnie jak placówki publiczne, ponoszą koszty utrzymania sal lekcyjnych, z których dotychczas korzystali wychowankowie, a z których dopiero od września będą korzystali kolejni wychowankowie. Placówki te są zobowiązane również do wypłacania wynagrodzenia zatrudnionym pracownikom, nie ma bowiem podstaw prawnych do niewypłacania lub ograniczenia pracownikom wynagrodzenia za okres wakacji. Nawet zatem gdy uczeń faktycznie w danym miesiącu nie uczęszcza do przedszkola, np. z powodu trwającej przerwy wakacyjnej czy długotrwałej choroby, to przedszkole powinno otrzymać na tego ucznia dotację. Przedszkola ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem przez cały rok, a zatem nie ma podstaw by ograniczać im dotacje wyłącznie do miesięcy, w których faktycznie przebywają w nich dzieci (por. stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej, zawarte w piśmie z dnia 5 września 2006 r. (znak: DE-3-AR/JD-339-10/2006) oraz stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2006 r. (RIO-II-031/6/2006).

Podsumowując, wychowanek przedszkola jest wychowankiem od rozpoczęcia do zakończenia uczęszczania do przedszkola. Z punktu widzenia prowadzenia placówki niepublicznej zakończenie uczęszczania do przedszkola zwykle będzie miało miejsce po rozwiązaniu umowy z jego przedstawicielami ustawowymi na koniec roku szkolnego. Jeżeli takie rozwiązanie umowy nie nastąpiło, wychowanek taki musi być traktowany jak uczeń (wychowanek) placówki niepublicznej, na którego przysługuje pełna dotacja oświatowa, ustalona na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Okoliczność, że wychowanek taki nie uczęszcza do przedszkola w miesiącach wakacyjnych nie może powodować zaprzestania wypłacania na niego przez organ prowadzący dotacji oświatowej, bowiem żadne przepisy prawa nie umożliwiają takiego postępowania. Ponownie przywołać należy tutaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r., I SA/Kr 1540/11, w którym to wyroku Sąd jednoznacznie stwierdził, że dopóki uczeń (wychowanek) oficjalnie nie zakończy nauki, to musi być traktowany jak wychowanek, na którego przysługuje dotacja oświatowa. Dopiero jeżeli wychowanek zakończy cykl edukacyjny, np. przez rozwiązanie umowy, rezygnację z nauki, wówczas nie ma podstaw, aby na niego przysługiwała dotacja.

Zauważyć należy, że stanowiska powyższe znajdują zastosowanie również pod rządami nowej ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203), choć do niniejszej kontroli nie będzie ona miała zastosowania.

Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności nie sposób zgodzić się z zarzutami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym, że w związku z nieuczęszczaniem dzieci na zajęcia, została pobrana dotacja w nadmiernej wysokości. Wszystkim dzieciom, wskazanym w informacji o faktycznej liczbie uczniów, przysługiwał status ucznia/wychowanka przedszkola, co wynika z podpisanych umów na uczęszczanie do przedszkola, wychowankowie ci mogli i korzystali z oferty przedszkola również w okresie wakacyjnym, stąd dotacja na te osoby została pobrana w pełni prawidłowo.

Zwrócić uwagę należy, że w samym wystąpieniu pokontrolnym powołujecie się Państwo na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2016 r., w którym to orzeczeniu Sąd wskazał, że zestawienie przepisów art. 90 ust. 2 b i art. 90 ust. 3 d ustawy oświatowej prowadzi do wniosku, że dotacja może być przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie zadania w odniesieniu do dziecka będącego uczniem/przedszkolakiem/wychowankiem. Przymiot taki zapewne nie przysługuje dziecku, które nie uczęszcza do szkoły/przedszkola/ośrodka. Wymaga przy tym podkreślenia, że nieuczęszczanie to nie jest związane czy to ze zdarzeniem losowym (np. choroba) czy z kalendarzem zajęć w placówce (np. ferie, wakacje). Zatem nawet w powołanym przez Państwa orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że dotacja przysługuje na dziecko, które ewentualnie nie uczęszcza do przedszkola z powodów związanych z kalendarzem zajęć – np. feriami czy wakacjami.

W wystąpieniu pokontrolnym wskazano również, że wynagrodzenie w łącznej kwocie 2511,85 zł, wypłacone 5 pracownikom w grudniu 2016 r., nie mogło być sfinansowane z dotacji oświatowej. Z takim rozstrzygnięciem również nie sposób się zgodzić. Z normy art. 78 k.p., który to zresztą przepis również i Państwo powołujecie, wynika, że wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganych przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy. Wskazujemy ponownie, tak jak i wskazywaliśmy w wyjaśnieniach, że w grudniu 2016 r., pracownikom zostało wypłacone wyższe wynagrodzenie, bowiem w tym okresie wykonywali oni ilościowo i jakościowo więcej pracy, niż w poprzedzających miesiącach. Było to spowodowane realizowaniem różnorodnych inicjatyw dla rodziców i dzieci, organizowaniem przedstawienia i spotkania wigilijnego itp. Tym samym zwiększone wynagrodzenie pracowników w tym miesiącu było zarówno od strony formalnej (odpowiednie aneksy do umów), jak i merytorycznej, w pełni uzasadnione. Zupełnie niezrozumiałym jest zarzut, że nie przedstawiłyśmy żadnych dowodów potwierdzających tę okoliczność, bowiem takim dowodem są aneksy do umów o pracę, oraz nasze oświadczenia w tym zakresie. Gdyby przyjąć argumentację o konieczności przedstawiania dowodów na każdą wykonaną aktywność pracownika, konieczne byłoby szczegółowe dokumentowanie realizacji przez pracowników wszystkich czynności wynikających ze stosunku pracy, co jest fizycznie i faktycznie niemożliwe (zastanawiające jest zresztą, czemu dodatkowemu udowadnianiu miałyby podlegać tylko czynności pracownicze z grudnia, a równocześnie nie trzeba dokumentować takich czynności z innych miesięcy). Wskazujemy ponownie, że wypłacone pracownikom w grudniu wynagrodzenie odpowiadało rodzajowi wykonywanej pracy, uwzględniało jej ilość i jakość; nie odbiegało również w żadnych razie rażąco wysokością od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę, brak jest zatem podstaw do kwestionowania zasadności rozliczenia takiego wynagrodzenia z dotacji oświatowej.

Wszystkie powyższe okoliczności wskazują, że zarzuty zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 stycznia 2018 r. są niezasadne a dotacja oświatowa została przez Niepubliczne Przedszkole Dwujęzyczne ABC pobrana w prawidłowej wysokości.

Jednocześnie wnosimy o wyjaśnienie na podstawie art. 8 i 9 KPA podstawy prawnej wydania wystąpienia pokontrolnego, gdyż z dniem 1 stycznia 2018 roku art. 90 Ustawy o Systemie Oświaty został skreślony i obecnie nie obowiązuje, więc w naszej ocenie nie było podstawy prawnej do wydania tego wystąpienia pokontrolnego.

*Małgorzata Kocińska*  
*Jolanta Kocińska*