



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.02.2023

Pan
Witold Dudaczyk
Prezes Zarządu
Centrum Nauki i Biznesu ŻAK sp. z o.o.
ul. Milionowa 21
93-105 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.186.2023
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 4 grudnia 2023 r.

P/23/067 - Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe

W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i/bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2022 r. poz. 902, dalej jako: udip) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233, dalej jako: uznk) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich animizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Nauki i Biznesu ŻAK sp. z o.o. ul. Milionowa 21, 93-105 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Dudaczyk, Prezes Zarządu, od 1 listopada 2011 r. (dalej jako: Prezes)
Zakres przedmiotowy kontroli	Pobieranie, wykorzystywanie i rozliczanie dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023, do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli ma związek z zakresem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/66/2023 z 12 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-35)

¹ Tj. do dnia 20 września 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Centrum Nauki i Biznesu ŻAK sp. z o.o.⁴ terminowo składało wnioski o udzielenie dotacji dla badanych czterech niepublicznych szkół policealnych, kształcących osoby dorosłe⁵. Prawidłowo wnioskowano również o wypłatę dotacji za tzw. efekt kształcenia⁶. Objęte próbą dokumenty były kompletne i uprawniały do wypłaty dotacji, na mocy art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁷.

Poza jednym przypadkiem, stwierdzonym w analizowanej grupie 50 słuchaczy szkół CNIb ŻAK, do dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo (dotacja bieżąca) wykazywano osoby będące uczniami tych szkół.

Wydatki ponoszone ze środków dotacji przyznanej badanym szkołom dokonywane były w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, co było zgodne z art. 35 ust. 3 ufzo. Rozliczeń rocznych dotacji Spółka dokonywała według trybu wynikającego z uchwał organów stanowiących jednostek dotujących, poza przypadkiem szkoły w Siedlcach, dla której dotację za efekt kształcenia (34 tys. zł) rozliczono w 2020 r. wraz z dotacją bieżącą.

Spółka pobrała na uczniów dotację w kwocie 46,1 tys. zł, pomimo niespełnienia warunków określonych w art. 26 ust. 2 i 3 ufzo. Z ośmiu badanych informacji o liczbie uczniów, składanych do organów dotujących⁸ oraz list obecności wynikało, że 52 słuchaczy w określonych miesiącach nie uczestniczyło w minimum 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych (kwota udzielonej dotacji wyniosła 18,4 tys. zł). Także przy obliczaniu frekwencji dla 66 słuchaczy nie zastosowano kryterium czytelności podpisu (kwota udzielonej dotacji wyniosła 27,7 tys. zł). Ponadto w przypadku 670 osób, na które pobrano łącznie 319,5 tys. zł, CNIb ŻAK nie posiadało kompletu list obecności, stanowiących dowód spełnienia wymogu uczestnictwa uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, potwierdzonego ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na tych listach.

Centrum wykorzystało dotację w łącznej kwocie 98,9 tys. zł (co stanowiło 1% wartości dotacji przyznanej badanym Szkołom w latach 2019-2022, w tym 13 tys. zł w ramach badanej próby 40 wydatków⁹) niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 35 ust. 1 ufzo. Środki dotacji wydatkowano m.in. na premie pracowników (11,2 tys. zł), wynagrodzenia osób, których zakres pracy nie był związany z procesem kształcenia, wychowania lub opieki (87,5 tys. zł) lub na inne cele niezwiązane z tym procesem.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego dokonania wypłaty wynagrodzenia za grudzień 2019 r. nauczycielowi Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach oraz niezapewnienia pełnego wyposażenia Szkoły Policealnej Opieki Medycznej w Łodzi, wymaganego dla kształcenia w zawodzie opiekun medyczny.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także jako: CNIb ŻAK, Centrum lub Spółka.

⁵ Szkoły Policealne CNIb ŻAK w: Siedlcach (nr RSPO 74744), Skarżysku-Kamiennej (nr RSPO 19072), Sieradzu (nr RSPO 56353), Warszawie (nr RSPO 133553), dalej także jako „badane Szkoły”.

⁶ Dotacja, o której mowa w art. 26 ust. 5 i art. 31a ust. 1 ufzo, związana z uzyskaniem przez uczniów świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej lub dyplomu zawodowego.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1400, dalej jako: ufzo.

⁸ Dalej także jako: jst.

⁹ Udział kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie dotacji dotyczącej badanej próby 40 wydatków wyniósł 3,5%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Liczba, struktura i organizacja szkół prowadzonych przez organ prowadzący

W latach 2019-2023 CNIb ŻAK był organem prowadzącym dla łącznie 500¹⁰ szkół, zlokalizowanych w 81 miejscowościach w Polsce, z tego 469 stanowiły szkoły niepubliczne, 31 – szkoły publiczne.

Wśród funkcjonujących w latach 2019-2023¹¹ szkół niepublicznych kształcących osoby, które spełniły obowiązek szkolny lub obowiązek nauki: 18,1% stanowiły licea ogólnokształcące dla dorosłych (85 szkół, wszystkie kształcące w trybie zaocznym), a 76,5% - szkoły policealne (359 szkół, w tym: kształcące w trybie zaocznym - 313 i stacjonarnym - 119). Pozostałe szkoły niepubliczne to: 22 szkoły branżowe I stopnia (4,6%), jedno technikum (0,2%) i dwie szkoły podstawowe (0,4%). Centrum nie prowadziło szkół branżowych II stopnia.

W poszczególnych latach liczba niepublicznych liceów dla dorosłych wyniosła: 83 w 2019 r. i 2020 r. oraz 81 w latach 2021-2023, natomiast niepublicznych szkół policealnych kolejno: 350 w 2019 r., 275 w 2020 r., 271 w 2021 r., 249 w 2022 r., 246 w 2023 r.

Z kolei wśród 31 szkół publicznych prowadzonych przez Spółkę¹², licea dla dorosłych stanowiły 6,5% (dwie szkoły kształcące zaocznie), natomiast szkoły policealne – 93,5% (29 szkół, w tym 24, w których naukę prowadzono zaocznie oraz 10 – stacjonarnie)¹³.

(akta kontroli str. 41 plik 2, 53-54, 60-88, 281)

W okresie objętym kontrolą szkoły policealne niepubliczne oferowały naukę w łącznie 111 zawodach, w tym dziewięciu o charakterze medycznym. Z kolei szkoły publiczne policealne – w łącznie 27 zawodach, w tym na ośmiu kierunkach medycznych.

Uczniowie szkół prowadzonych przez CNIb ŻAK kształcili się wyłącznie w ramach dwóch ww. typów szkół (tj. w liceach ogólnokształcących dla dorosłych bądź szkołach policealnych¹⁴), z wyjątkiem 2019 r., w którym dziewięć osób kontynuowało naukę w szkołach podstawowych dla osób dorosłych.

Liczba uczniów¹⁵ szkół publicznych CNIb ŻAK systematycznie rosła: od 1739 osób (wg stanu na 30 września 2019 r.) do 3456 osób (wg stanu na 14 kwietnia 2023 r.), natomiast w szkołach niepublicznych: rosła od 52 905 osób (zarejestrowanych na koniec września 2019 r.) do 56 293 osób (na koniec września 2021 r.), zaś malała w kolejnych latach i wyniosła 53 932 osób na koniec września 2022 r. i 51 236 osób na dzień 14 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 41 pliki 1-2, 55-58, 276-278)

W okresie wrzesień-grudzień 2020 r. i styczeń-kwiecień 2021 r. nie wystąpiła nagła zmiana liczby słuchaczy. Stan uczniów kształtował się w kolejnych miesiącach

¹⁰ Według daty założenia szkoły. Na podstawie danych z bazy CNIb ŻAK w poszczególnych latach objętych kontrolą funkcjonowało: 474 szkół w 2019 r., 401 w 2020 r., 397 w 2021 r., 360 w 2022 r., 357 w kwietniu 2023 r.

¹¹ Stan na dzień 26 kwietnia 2023 r.

¹² W łącznie 17 miastach.

¹³ Liczba liceów publicznych nie zmieniła się w latach 2019-2023, natomiast liczba publicznych szkół policealnych kształtowała się następująco: 14 w 2019 r., 18 w 2020 r., 24 w 2021 r., 27 w 2022 r. i w 2023 r.

¹⁴ Szkoły branżowe i Technikum nie prowadziły kształcenia w okresie objętym kontrolą.

¹⁵ Wg danych Centrum liczba uczniów wg stanu na 30 września kolejnych lat objętych kontrolą wyniosła:

- w 2019 r.: 54 664 osoby, w tym: w liceach niepublicznych – 15 966 osób, liceach publicznych – 128 osób, szkołach policealnych niepublicznych – 36 930 osób, zaś publicznych – 1 611 osób, oraz dziewięć osób w niepublicznych szkołach podstawowych.

- w 2020 r.: 57 636 osób, w tym w liceach niepublicznych – 12 895 osób, liceach publicznych – 232 osób, szkołach policealnych niepublicznych – 42 664 osób, zaś publicznych – 1 845 osób,

- w 2021 r.: 58 637 osób, w tym: w liceach niepublicznych – 11 776 osób, liceach publicznych – 171 osób, szkołach policealnych niepublicznych – 44 517 osób, zaś publicznych – 2 173 osób,

- w 2022 r.: 56 818 osób, w tym: w liceach niepublicznych – 12 209 osób, liceach publicznych – 128 osób, szkołach policealnych niepublicznych – 41 723 osób, zaś publicznych – 2 758 osób,

natomiast na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, liczba uczniów w szkołach CNIb ŻAK wyniosła 54 692 osoby, w tym: w liceach niepublicznych – 12 427 osób, liceach publicznych – 158 osób, szkołach policealnych niepublicznych – 38 809 osób, zaś publicznych – 3 298 osób.

następująco (w tys. osób): 44, 55,2, 63,1, 62,8, 62,5, 38,3¹⁶, 47, 52,5. Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor Zarządzający CNI B ŻAK (dalej jako: Dyrektor), oświadczył, że zmiany w ww. okresie nauczania z wykorzystaniem technik kształcenia na odległość związane były, jak co roku, z „kalendarzem dydaktycznym”, tj. okresami rekrutacji oraz zakończenia semestru, a także składanymi rezygnacjami, odpowiednio uzupełniającymi lub zmniejszającymi stany słuchaczy.

Centrum pobrało w ww. siedmiu miesiącach dotację w łącznej kwocie 50 527 498,59 zł¹⁷.

(akta kontroli str. 41 plik 3, 277-278, 3489-3492)

W Spółce nie obowiązywał regulamin organizacyjny przypisujący poszczególnym komórkom zadania związane z pobieraniem, wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych. Jak wyjaśnił Prezes wszelkie procesy funkcjonujące w CNI B ŻAK wynikały z zakresu kompetencji poszczególnych działów, a sposób organizacji ustalany był na bieżąco. Wskazał ponadto, że ze względu na rozproszony charakter działalności i autonomię szkół, bezpośredni nadzór nad nimi sprawowali dyrektorzy (ustanowieni dla oddziałów, tj. miast¹⁸). Podejmowali oni także czynności związane z pozyskiwaniem dotacji (m.in. w zakresie comiesięcznego sprawozdawania organom dotującym informacji o stanie słuchaczy oraz o liczbie uczniów, którzy zrealizowali obowiązek frekwencyjny). Z kolei rozliczeniami dotacji dla wszystkich placówek zajmował się Dział Rozliczeń Dotacji oraz spółka prowadząca obsługę finansową Centrum, zlokalizowane w Łodzi.

Podmioty zewnętrzne - spółki powiązane osobowo lub kapitałowo z Centrum - zapewniały także m.in. obsługę kadrowo-płacową, księgową, administracyjną oraz nadzór nad procesami kształcenia, a ich wynagrodzenie uzależnione było od wysokości przychodów miesięcznych poszczególnych szkół. Miesięczne wydatki dla dwóch spółek¹⁹, dokonywane w latach 2019-2022 ze środków dotacji przyznanej badanym Szkołom, wahały się (w zależności od miesiąca i roku) od 121,77 zł do 61 300,76 zł. Najwyższe kwoty rocznych wynagrodzeń dla tych spółek przekazywane były z tytułu obsługi Szkoły Policealnej CNI B ŻAK w Warszawie i wyniosły w kolejnych latach 2019-2022: 127 975,96 zł, 364 695,62 zł, 204 526,21 zł, 235 956,50 zł (obsługa finansowa) oraz 178 781,83 zł, 302 468,47 zł, 108 767,02 zł, 278 161,38 zł (obsługa procesu kształcenia). Jednocześnie roczne przychody tej szkoły wyniosły odpowiednio: [...] ²⁰, przy zwiększającej się corocznie liczbie uczniów, która wyniosła (w osobach, wg stanu na dzień 31 marca i 31 października lat objętych kontrolą): 692 i 938 w 2019 r., 952 i 1503 w 2020 r., 1260 i 1764 w 2021 r., 1520 i 1768 w 2022 r.

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył m.in., że przyjęta formuła rozliczania zapewnia szkole bezpieczeństwo finansowe, albowiem zobowiązania, jakie szkoła zaciąga, powiązane są z jej przychodem, a dzięki temu nie ma ryzyka, iż przekroczą one tę wartość. [...] ²¹.

(akta kontroli str. 89-134, 140-261, 2029-2035, 3470, 3474, 3552, 3561-3562, 3599-3605)

Centrum, jako organ prowadzący, nie weryfikowało dokumentacji przebiegu nauczania szkół, dotyczącej liczby uczniów uczęszczających na zajęcia bądź prawidłowości sporządzania list obecności, niezbędnych do uzyskania dotacji. Osobami odpowiedzialnymi za poprawność sprawozdawanych miesięcznie do jst danych byli dyrektorzy szkół lub wyznaczeni przez nich pracownicy.

¹⁶ Spadek w miesiącu lutym 2021 r., jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający, wynikał z metodologii odtwarzania danych, wygenerowanych w oparciu o stany bieżące słuchaczy, z których zdejmowano uczniów zapisanych w kolejnych miesiącach, a także przyjętego założenia, zgodnie z którym 1 lutego wszystkie szkoły rozpoczynały nowy semestr.

¹⁷ W ramach szkół niepublicznych, kształcących osoby dorosłe, kwota nie uwzględnia zwrotów dotacji i wyrównań za lata poprzedzające.

¹⁸ Ośrodki, w których zlokalizowanych było kilka szkół prowadzonych przez Centrum.

¹⁹ Obsługujących szkoły CNI B ŻAK w zakresie finansowym, księgowym i kadrowo-płacowym oraz wspierające organizację procesu dydaktycznego.

²⁰ Na podstawie art 5 ust 2 u.d.p. 1 art. 11 ust 4 u.z.n.k. NIK wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

²¹ Jw.

Jak oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor, jednostkowe przypadki błędów ujawniane były w toku kontroli rozliczeń dotacji, realizowanych w procedurach kontrolnych i administracyjnych oraz toczących się postępowaniach i były przedmiotem weryfikacji. Centrum wypracowało schemat rewizji terminowości składania wniosków o dotację, w oparciu o przekazywanie ich skanów do CNIb ŻAK.

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył ponadto, że organ prowadzący nie ma dostępu do systemów raportowania przez dyrektora szkoły stanów słuchaczy i możliwości weryfikacji poprawności ich wykazywania, oceny czytelności podpisu słuchacza na liście, a także finansowania takich działań, służących weryfikacji i kontroli, w ramach udzielonych dotacji.

(akta kontroli str. 89-92, 141, 274-275, 3460, 3464-3465, 3587-3588, 3599-3600, 3605)
Centrum pobierało opłaty w wybranych szkołach lub wyłącznie na niektórych kierunkach kształcenia, w zależności od lokalnych uwarunkowań. W większości dotyczyło to szkół policealnych, gdzie wprowadzono wymóg uregulowania miesięcznego czesnego, niezależnie od frekwencji na zajęciach bądź wyłącznie w sytuacji niespełnienia wymogu uczestniczenia w minimum 50% obowiązkowych zajęć w danym miesiącu. Na części kierunków jednorocznych przewidziano możliwość zwrotu słuchaczom wniesionego czesnego, w sytuacji terminowego uiszczania opłat oraz po spełnieniu wymogów związanych z uzyskanymi efektami kształcenia.

Jak oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor: *dodatkowe opłaty od słuchaczy wprowadzane są w szkołach prowadzonych przez CNIb ŻAK w oparciu o analizę racjonalności ekonomicznej (...). Oferta cenowa w szkołach Żak podlega modyfikacjom w czasie (zmieniają się stawki dotacji na konkretne kierunki, zmieniają się warunki makroekonomiczne, w których funkcjonujemy), stąd przywoływane umowy (zawierane w różnych okresach na różne kierunki) różnią się rodzajami opłat.*

Z analizy próby losowo wybranych 17 umów²² o świadczenie usług kształcenia w szkołach policealnych, zawartych z 12 słuchaczami, ustalono, że zapisy 14 z nich gwarantowały bezpłatną naukę, jednej – konieczność uiszczania czesnego za cały okres nauki, rozłożonego na miesięczne raty, a dwóch (z sierpnia 2021 r. i lutego 2022 r.) – zapłatę określonej kwoty, za każdy miesiąc, w którym nie został spełniony przez uczniów wymóg uzyskania minimum 50% obecności na zajęciach, ze szczególnym przypadkiem czerwca, warunkującym wniesienie opłaty także za lipiec i sierpień.

Jak oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor, niniejsza regulacja miała na celu zapewnienie ciągłości działania szkół oraz ochronę tych słuchaczy, którzy w sposób należyty wywiązują się ze swoich obowiązków, w sytuacji ograniczonych możliwości finansowania działalności edukacyjnej szkół.

(akta kontroli str. 41 plik 2, 59, 274, 282-363, 3528-3535, 3563)

Wskaźnik²³ osiąganych efektów kształcenia dotowanych niepublicznych szkół policealnych oraz liceów ogólnokształcących dla dorosłych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, wahał się w okresie objętym kontrolą od 18,4% do 26,8% i był nieznacznie wyższy po semestrach jesiennych²⁴.

(akta kontroli str. 41 plik 1, 135)

2. Pobieranie dotacji dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe

Wnioski o udzielenie dotacji badanym Szkołom składane były przez Centrum terminowo (tj. do dnia 30 września kolejnych lat objętych kontrolą, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ufzo) oraz w przewidzianej formie. Dokumenty te były kompletne, właściwie podpisane, a zakres wykazywanych w nich danych – poza wnioskami składanymi do Urzędu Miasta w Siedlcach²⁵ – odpowiadał wymogom określonym w uchwałach organów dotujących.

²² Umowy zawierane w latach: 2019 (trzy), 2020 (trzy), 2021 (sześć), 2022 (cztery).

²³ Mierzone jako wskaźnik liczby uczniów, którzy otrzymali odpowiednio dyplom zawodowy/świadectwo dojrzałości do liczby wszystkich uczniów rozpoczynających naukę na początku etapu kształcenia, na podstawie danych CNIb ŻAK.

²⁴ W kolejnych okresach promowania (tj. styczeń oraz czerwiec lat 2019-2022) wskaźnik ten wyniósł kolejno: 26,8%, 19,6%, 26%, 22,1%, 22,4%, 18,4%, 23%, 19%.

²⁵ W przypadku składanych do Urzędu Miasta w Siedlcach: wniosków o udzielenie dotacji, informacji o liczbie uczniów w miesiącu, rocznych rozliczeń wykorzystanej dotacji, występowała rozbieżności pomiędzy wzorcami stanowiącymi załączniki o numerach 1, 2, 4 do uchwały Rady Miasta Siedlce (nr IX/98/2019 z 29 maja 2019 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019 r. poz. 8221 oraz, w okresie do 15 lipca 2019 r., nr XLIV/519/2018 z 9 stycznia 2018 r., Dz.

W przewidzianej formie i terminowo złożono objęty badaniem wnioski²⁶ o udzielenie dotacji za tzw. efekt kształcenia, przekazując wraz z dokumentem stosowne zaświadczenia, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ufwz.

(akta kontroli str. 369-370, 2392-2461, 3565, 3569, 3489, 3494-3504, 3527, 3534)
Sprawozdawanie organom dotującym comiesięcznych informacji o liczbie uczniów szkół, według stanów na początek miesiąca objętego dotacją, a także o faktycznej liczbie słuchaczy, którzy spełnili wymóg frekwencyjny, należało do obowiązków dyrektorów szkół CNIb ŻAK, upoważnionych do tej czynności przez osoby reprezentujące Spółkę. Jednocześnie Centrum nie sprawowało nadzoru nad sposobem realizowania tej sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 89-134, 141-144, 274-275, 279, 3587, 3599-3600)
W wyniku badania list obecności²⁷, stanowiących podstawę obliczenia frekwencji słuchaczy kształcących się w ośmiu szkołach CNIb ŻAK, sprawozdawanej w łącznie 12 miesięcznych informacjach²⁸ o faktycznym uczestnictwie uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych²⁹ stwierdzono, że w trzech sprawozdaniach (25%)³⁰ wykazano do dotacji liczbę osób odpowiadającą złożonym na liście podpisom (100 osób), po uwzględnieniu progu uczestnictwa w minimum 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. W jednym sprawozdaniu³¹ – liczbę tę zaniżono o jedną osobę, w pięciu sprawozdaniach³² (41,7%) – zawyżono o łącznie 52 osoby. W przypadku trzech sprawozdań³³ CNIb ŻAK nie potrafił potwierdzić spełnienia obowiązku frekwencyjnego względem 670 wykazywanych osób, z uwagi na brak (zagubienie) list obecności.

Kwota nadmiernie pobranej dotacji z tytułu nieprawidłowego (zawyżonego) wykazania uczniów³⁴ wyniosła 18 510,76 zł, natomiast dotycząca 670 słuchaczy, których listy obecności częściowo zostały zagubione – 319 461,22 zł.

Ponadto dyrektorzy szkół przy zliczaniu frekwencji słuchaczy nie stosowali kryterium czytelności składanych przez nich podpisów, pomimo iż zgodnie z art. 26 ust. 3 ufwz tylko takie spełniały warunek uprawniający do udzielenia dotacji szkołom niepublicznym. Po uwzględnieniu osób podpisanych nieczytelnie lub stosujących parafę (w przypadku szkół dokumentujących się kompletem badanych list obecności) i wyłączeniu ich z liczby uczniów, na których pobrano dotację w ramach 11 z 12 ww. sprawozdań³⁵ (łącznie 117 osób), wartość należnej dotacji powinna być niższa o 27 739,56 zł.

Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018 r., poz. 469), a udostępnionym organom prowadzącym szkół elektronicznym formularzem, w którym, zgodnie z postanowieniem ww. uchwał, należało generować przedmiotowe dokumenty.

²⁶ Na podstawie próby 29 słuchaczy Szkoły Policealnej Opieki Medycznej ŻAK w Zamościu (nr RSPO 126611), którzy ukończyli kształcenie w czerwcu 2021 r.

²⁷ Próbą objęto listy z 15 kierunków kształcenia (39 semestrów) prowadzonych w sumie w ośmiu szkołach CNIb ŻAK. Wyboru dokonano na podstawie oszacowanego ryzyka wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości, w związku z prowadzonym badaniem 50 słuchaczy (opisane w dalszej części wystąpienia).

²⁸ Policealna Szkoła CNIb ŻAK w Piasecznie (nr RSPO 25644): za październik i listopad 2019 r., luty 2020 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie (nr RSPO 133553): październik i grudzień 2019 r., luty 2020 r., Dwuletnia Szkoła Policealna ŻAK w Poznaniu (nr RSPO 28499): za czerwiec 2022 r., Szkoła Policealna Medyczna ŻAK w Sosnowcu (nr RSPO 124422): za luty 2022 r., Szkoła Policealna Kosmetyczna ŻAK w Toruniu (nr RSPO 104089): za luty 2020 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Jaśle (nr RSPO 40142): za październik 2020 r., Dwuletnia Szkoła Policealna ŻAK w Zielonej Górze (nr RSPO 88607): za czerwiec 2021 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Skierniewicach (nr RSPO 74491): grudzień 2019 r.

²⁹ Analiza objęła 1178 słuchaczy wykazywanych do objęcia dotacją (w ramach badanych kierunków kształcenia).

³⁰ Informacja dot. słuchaczy na kierunkach: florysta (sem. I i II) za miesiąc czerwiec 2021 r. (Dwuletnia Szkoła Policealna ŻAK w Zielonej Górze), technik BHP (sem. I) za grudzień 2019 r. (Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Skierniewicach) oraz technik masażysta (sem. I) za luty 2022 r. (Szkoła Policealna Medyczna ŻAK w Sosnowcu).

³¹ Informacja dot. łącznej liczby uczniów na kierunkach: technik administracji (sem. I-IV), technik rachunkowości (semestr III), technik BHP (sem. I i III) za październik 2019 r. (Policealna Szkoła CNIb ŻAK w Piasecznie), wykazano 83 osoby, podczas gdy wg list obowiązków frekwencyjny zrealizowały 84 osoby, z tego 79 złożyło podpisy czytelne.

³² Policealna Szkoła CNIb ŻAK w Piasecznie: za listopad 2019 r., luty 2020 r., kierunki: technik admin. semestry: I-IV, technik rachunkowości sem. III, technik BHP sem. I i III, Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Jaśle: za październik 2020 r., kierunek technik usług kosmetycznych, sem. I-IV, Szkoła Policealna Kosmetyczna ŻAK w Toruniu: za luty 2020 r., kierunek technik usług kosmetycznych, sem. I, II i IV, Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie - grudzień 2019 r. kierunek technik BHP sem. I.

³³ Dotyczy: Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie, kierunek technik administracji sem. I-IV za październik 2019 r. i luty 2020 r., Dwuletniej Szkoły Policealnej ŻAK w Poznaniu za czerwiec 2022 r., kierunek florysta sem. I.

³⁴ 52 osoby.

³⁵ Jedno ze sprawozdań, na mocy rozporządzenia w sprawie rozwiązań w okresie pandemii Covid-19 odnosiło się do stanu słuchaczy zapisanych na I semestrze kształcenia (Szkoła Policealna Medyczna ŻAK w Sosnowcu: za luty 2022 r., kierunek technik masażysta sem. I).

W efekcie wartość dotacji pobranej w wysokości wyższej, niż należna, wynikającej z przedstawionych list obecności, wyniosła 46 142,10 zł³⁶, natomiast zsumowana z kwotą, dotacji pobraną na uczniów kierunków, względem których list obecności Spółka nie przedłożyła w trakcie kontroli NIK, a tym samym uniemożliwiła potwierdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji, wyniosła 365 603,32 zł (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 389-394, 561-792, 903-973, 993-1050, 1072-1158, 1433-1508, 1542-1608, 1654-1699, 3506-3525, 3579-3580, 3585-3600, 3617)

Na wysokość pobranej dotacji wpływ miało również przyjęcie w statutach szkół, obowiązujących od 1 grudnia 2019 r., terminu zakończenia zajęć w semestrze zimowym 2019/2020. Przesunięcie prowadzenia zajęć do połowy lutego 2020 r. spowodowało m.in. to, że słuchacze, którzy kończyli kształcenie wraz z upływem semestru zimowego, realizowali zajęcia jeszcze w lutym 2020 r., a następnie, na mocy przepisów covidowych, część z nich została objęta dotacją bieżącą za kolejne miesiące (od marca do sierpnia 2020 r.).

Dodatkowo przy zliczaniu frekwencji w lutym 2020 r. dyrektorzy szkół odnosili liczbę zajęć zrealizowanych przez słuchaczy do liczby zajęć obowiązkowych w ramach semestru kształcenia, a nie pełnego miesiąca, jak wymaga art. 26 ust. 2 ufzo (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 512-702, 868-882, 1542-1605, 3386-3445, 3573-3577, 3578-3584)

Na podstawie próby obejmującej 50 uczniów³⁷, wyodrębnionych z bazy danych SIO³⁸, spośród których na 32 słuchaczy – Centrum pobrało i rozliczyło dotację oświatową na sumę 72 180,24 zł³⁹, ustalono, że:

a) Do dotacji wykazywano osoby będące formalnie uczniami szkół CNIb ŻAK, poza jednym przypadkiem pobrania dotacji (w wysokości 108,86 zł) na słuchacza Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie, którego wykazano jako spełniającego wymóg frekwencji w grudniu 2019 r., pomimo iż uczeń ten złożył rezygnację z kształcenia w październiku 2019 r.

Z grupy 42, zapytanych przez NIK osób⁴⁰ - do 10 wezwania nie zostało doręczone skutecznie lub osoby te nie odpowiedziały w wyznaczonym terminie. Spośród 32 pozostałych zapytanych: 21 słuchaczy (65,6%) potwierdziło okres kształcenia w szkole i uczestnictwo w zajęciach edukacyjnych, natomiast ośmiu (tj. 25%), na których nie pobrano dotacji, poświadczyło, że nie kształcili się w szkołach CNIb ŻAK. Podobną deklarację o nieuczestniczeniu w zajęciach, pomimo dokonania zapisu do szkół, złożyło troje słuchaczy (tj. 9,4%). Ci słuchacze jednak zostali wykazani do dotacji, jako spełniający wymóg frekwencyjny. Z uzyskanych od nich informacji wynikało, że jedna osoba złożyła rezygnację w dniu 23 września 2022 r. Podpisy tej osoby widniały na listach obecności z września 2022 r. zarówno przed, jak i po tym terminie (poświadczenie zajęć podpisem złożonym przed dniem rezygnacji pozwalało rozliczyć dotację na słuchacza). Druga z tych osób znalazła się w grupie dotowanych słuchaczy wykazanych na podstawie stanu uczniów zapisanych na sem. I kierunku

³⁶ Po uwzględnieniu zaniżenia wartości należnej dotacji o 1 osobę (108,22 zł), dokonanej w październiku 2019 r. (Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Piasecznie).

³⁷ Próba celowa wytypowana spośród słuchaczy szkół CNIb ŻAK, którzy w tym samym semestrze kształcenia wykazywani byli jako uczniowie różnych szkół lub kierunków lub zostali wykazani jako zapisani do szkoły w okresie wrzesień 2020 r. – marzec 2021 r., bądź byli wykazywani wielokrotnie w danej szkole lub szkołach prowadzonych przez kontrolowany organ prowadzący.

³⁸ SIO - System informacji oświatowej.

³⁹ Wartość naliczona zarówno na podstawie okresów dotowania słuchaczy wykazywanych w systemach elektronicznych (wykorzystywanych przez organy dotujące w celach rozliczeniowych i sprawozdawczych), jak i za miesiące, co do których CNIb ŻAK deklarował frekwencję słuchaczy w szkołach, w których proces ten przebiegał w oparciu o wnioski papierowe. We wnioskach tych wskazywano jedynie liczbę osób będących na stanie szkoły oraz liczbę osób, które spełniły warunek frekwencji bądź (w zależności od wzoru wniosku) liczbę osób, które nie spełniły warunku frekwencji. Z oświadczenia Dyrektora wynika, że Centrum nie mogło z całkowitą pewnością stwierdzić, którego słuchacza wykazano na wniosku frekwencyjnym (i co za tym idzie, że na tego słuchacza została wypłacona i rozliczona dotacja), bowiem taka forma rozliczania frekwencji nie pozwalała na przypisanie poszczególnych liczb do konkretnych nazwisk.

⁴⁰ Do których wystosowano wezwania (z 50 objętych próbą). Względem ośmiu osób wezwania nie skierowano, z uwagi na ustalenia dokonane na początkowym etapie kontroli, że na osoby te nie była pobrana dotacja.

kształcenia, co było zgodne z obowiązującymi przepisami dot. rozwiązań Covid-19. Odnosnie do trzeciej osoby CNIb ŻAK nie potrafił udokumentować obecności, z uwagi na zagubienie listy obecności z czerwca 2022 r. dla przedmiotowego kierunku kształcenia (dot. Dwuletniej Szkoły Policealnej ŻAK w Poznaniu). Kolejne listy, których CNIb ŻAK nie przedłożył w trakcie kontroli NIK, dotyczyły obecności ucznia Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie, na zajęciach w październiku 2019 r. i lutym 2020 r. Wartość dotacji pobrana na te dwie osoby, a niepotwierdzona listami obecności wyniosła 1372,19 zł i została przyznana za łącznie 11 miesięcy. W sumie wśród badanej próby 50 uczniów stwierdzono, że dotacja została pobrana nienależnie w przypadku pięciu osób (19 miesięcy, łącznie 3236,95 zł⁴¹), co wynikało z niespełnienia wymogów udzielenia dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 3 ufo (brak frekwencji, nieczytelność podpisów, brak dokumentu potwierdzającego udział w zajęciach) lub innych nieprawidłowości w działaniach szkoły albo organu prowadzącego⁴² (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

- b) W przypadku 32 uczniów⁴³, kształcących się w latach 2019-2023 w jednej lub kilku szkołach na terenie różnych powiatów lub miast na prawach powiatów, miesiące w których poszczególni słuchacze zostali objęci dotacjami, zostały potwierdzone zarówno przez Centrum, jak i organy dotujące (26 jst). Rozbieżności w danych zawartych w systemie elektronicznym wystąpiły w przypadku Miasta Chełm i dotyczyły jednego słuchacza. Z informacji Miasta wynikało, że był on dotowany w miesiącach od lutego do grudnia 2021 r. oraz w styczniu 2022 r. (odczyt z systemu Vulcan), a z informacji organu prowadzącego, że dotacja została udzielona w miesiącach od lutego do maja 2021 r. oraz od września do grudnia 2021 r. (również odczyt z systemu Vulcan).

Odnosnie do 25 uczniów – organy dotujące nie posiadały wiedzy o poszczególnych osobach dotowanych, bądź okresach, za jaki rozliczono na tych słuchaczy dotację (12 jst, w tym powiat legionowski), co wynikało z przyjęcia w uchwałach tych samorządów sposobu naliczania i wypłacenia dotacji oświatowej w oparciu o miesięczne informacje o liczbie uczniów⁴⁴ oraz oświadczenia o spełnieniu wymogu frekwencyjnego, składane przez dyrektorów szkół. Powiat legionowski posiadał dane pozwalające zidentyfikować uczniów do kwietnia 2021 r. Po tym terminie nie mógł już pobierać niezbędnych w tym celu dokumentów (np. list obecności), gdyż Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie⁴⁵ orzekł nieważność zaskarżonej przez CNIb ŻAK uchwały Rady Powiatu Legionowskiego⁴⁶, w zakresie nakładającym na organ prowadzący szkoły obowiązek przedkładania list obecności wraz z informacją o faktycznej liczbie uczniów spełniających wymóg frekwencyjny.

- c) Analiza dokumentów dot. kształcenia 23 słuchaczy, którzy w tym samym okresie wykazywani byli jako uczniowie co najmniej dwóch szkół wykazała, że względem 20 takich osób nie wystąpiły przypadki zdublowania finansowania tych samych okresów nauki ze środków jst. W trzech pozostałych przypadkach uczniowie byli dotowani podwójnie:
- w Szkole Policealnej CNIb ŻAK w Piasecznie oraz Szkole Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie (w październiku 2019 r. oraz lutym 2020 r.), do których uczeń zapisał się w tym samym dniu (9 października 2019 r.), jednak obecność na zajęciach

⁴¹ Kwota zawiera się w wartości dotacji nieprawidłowo pobranej lub udokumentowanej, o której mowa przy okazji badania 12 sprawozdań miesięcznych (powyżej).

⁴² Np. niestosowania kryterium czytelności podpisu przy podsumowaniu frekwencji słuchaczy, zliczanie frekwencji osiągniętej w lutym 2020 r., w odniesieniu do semestru kształcenia, zamiast względem zajęć organizowanych w całym miesiącu, wykazania do dotacji ucznia, który złożył rezygnację z kształcenia.

⁴³ Z grupy 50, względem których wystąpiono do jst o informacje o wysokości udzielonej dotacji.

⁴⁴ Prognoza słuchaczy w oparciu o stan na 1 dzień miesiąca.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2021 r., sygn. akt V SA/Wa 916/20. Por. także wyrok NSA z 27 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 151/22. Nałożenie obowiązku przedkładania do weryfikacji list obecności, stosowana m.in. przez Starostwo Powiatowe w Legionowie, została uznana jako czynności wykraczające poza delegację ustawową organów dotujących.

⁴⁶ Nr 241/XXVIII/2018 Rady Powiatu w Legionowie z 23 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom lub placówkom oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (Dz. U. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 2134 ze zm.).

potwierdzał tylko w szkole w Piasecznie. W szkole warszawskiej słuchacz dotowany był również w kolejnych miesiącach: marcu i od maja do sierpnia 2019 r., a pobrana na niego dotacja wyniosła 798,44 zł. Ze względu na brak systemu elektronicznego oraz warunki wypłaty dotacji i zwrotów w okresie pandemii, Centrum nie potrafiło stwierdzić, czy słuchacz był dotowany w szkole w Piasecznie także w tych miesiącach.

- w Szkole Policealnej CNI B ŻAK w Skierniewicach oraz Szkole Policealnej CNI B ŻAK w Warszawie (w grudniu 2019 r.⁴⁷) - słuchacz od września 2019 r. nie podjął nauki w warszawskiej szkole, z której formalnie zrezygnował w dniu 9 października 2019 r.
- Miasto Zielona Góra finansowało naukę jednego słuchacza (w okresie od czerwca do sierpnia 2021 r., zapisanego do dwóch szkół policealnych na kierunku florysta: CNI B ŻAK oraz szkoły innego organu prowadzącego (dotacja w tym okresie wyniosła po 477,15 zł dla każdej ze szkół), przy czym w obu szkołach uczeń był na zajęciach⁴⁸.

Słuchacze, do których NIK zwróciła się z prośbą o udzielenie informacji (32 osoby) potwierdzali, że listy obecności podpisywane były w czasie prowadzonych zajęć, jednak troje z nich oświadczyło, że czynności te miały także miejsce w sekretariatach szkół, co było niezgodne z wymogiem art. 26 ust. 3 ufo.

(akta kontroli str. 371-393, 394-1699, 3506-3526, 3578, 3582, 3606-3616)

Badanie próby liczącej 85 słuchaczy szkół CNI B ŻAK, potwierdziło, że nie wystąpiły przypadki wykazywania w SIO uczniów nieżyjących.

(akta kontroli str. 1700-1708)

3. Wykorzystywanie środków z dotacji przyznanej szkołom niepublicznym, kształcącym osoby dorosłe

Wydatki dokonywane przez Centrum, a ponoszone w ramach konkretnej szkoły, oddziału lub wielu oddziałów, obciążały szkoły na podstawie miesięcznie ustalanych wskaźników, wyliczanych w oparciu o wpływy z czesnego i dotacji dla danej szkoły. Obsługę tego procesu zapewniał podwykonawca. Zapłacone i opisane dokumenty przekazywano do biura rachunkowego, gdzie następowało ich księgowanie w systemie finansowo-księgowym. Do czasu wpływu dotacji na rachunek bankowy danej szkoły wydatki pokrywane z dotacji ponoszone były ze środków Centrum (tzw. zasilenia). Po otrzymaniu dotacji wartość zasileń była zwracana na konto organu prowadzącego.

Zakupy wyposażenia i materiałów dydaktycznych realizowane były centralnie, w ramach wspólnych działań dla wielu szkół, według zgłaszanych przez nie potrzeb.

(akta kontroli str. 1740-1747, 3460-3461, 3465)

Z analizy 40 dowodów księgowych⁴⁹, prowadzonej pod kątem prawidłowości wykorzystania dotacji (wydatki na sumę 521 761,21 zł, z której 373 095,01 zł⁵⁰ sfinansowano dotacjami przyznanymi badanym Szkołom), wynikało, że:

- a) Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego oraz art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości⁵¹ Centrum gromadziło dowody księgowe potwierdzające wykorzystanie dotacji, poza dwiema fakturami, w przypadku których CNI B ŻAK nie przedstawiło dokumentów oryginalnych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- b) 20 faktur, dotyczących wydatków pokrytych dotacją udzieloną przez powiaty: skarżyski i sieradzki, w łącznej kwocie 101 699,87 zł, nie zawierało opisu

⁴⁷ Por. lit. a). Wysokość miesięcznej dotacji na ucznia wyniosła 108,86 zł w Warszawie i 114,12 zł w Skierniewicach.

⁴⁸ Jednocześnie, jak oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor, spośród 81 samorządów, na terenie których CNI B ŻAK prowadził szkoły w latach 2019-2023, 29 nie gromadziło w systemach informatycznych danych związanych z pobieraniem dotacji i nie wymagało zgłaszania danych identyfikacyjnych uczniów celem jej udzielenia, a 35 – nie prowadziło rozliczeń dotacji przy użyciu takich systemów.

⁴⁹ Wybranych celowo w wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego dowodów i zapisów księgowych wydatkowania środków dotacji, z wyłączeniem wydatków o niskiej wartości (poniżej 0,5 tys. zł).

⁵⁰ Co stanowiło 0,1% wartości dotacji, jaką pozyskał i rozliczył CNI B ŻAK w latach 2019-2022 i 3,9% łącznej wartości dotacji udzielonej tym czterem szkołom (9 660 360 zł).

⁵¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

wymaganego uchwałami rad organów dotujących⁵². Taki obowiązek nie został nałożony w przypadku 20 faktur rozliczających wykorzystanie dotacji przez dwie pozostałe szkoły.

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył m.in., że art. 36 i 38 ufo nie nakładają na beneficjenta dotacji żadnych innych obowiązków poza tym, co zostało wskazane w ww. przepisach, zaś postanowienia uchwał przekraczały delegację ustawową, co zostało potwierdzone wyrokami sądów administracyjnych⁵³.

NIK zauważa, że stanowisko sądów nie jest w tym względzie jednomyślne⁵⁴.

28 dokumentów posiadało opisy pozwalające na bezpośrednie powiązanie wydatku z konkretną szkołą lub z wysokością rozliczanej dotacji. W przypadku 12 pozostałych dowodów (wydatek z dotacji na sumę 48 992,35 zł) – nie zamieszczono takiej informacji (wskazanie wyłącznie oddziału, jakiego dotyczy wydatek, lub, w przypadku wynagrodzeń, lista płac stanowiła dokument elektroniczny).

Wśród wydatków zbadanych w ramach próby nie wystąpiły przypadki rozliczania tego samego kosztu w więcej niż jednej szkole (tzw. „podwójne finansowanie”).

- c) Wszystkie wydatki poniesiono w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, zgodnie z art. 35 ust. 3 ufo i w 39 przypadkach służyły celom wskazanym w art. 35 ust. 1 ufo, określającym przeznaczenie dofinansowania. W czterech przypadkach (wynagrodzenia lub ich części rozliczane z dotacji, w sumie 12 999,23 zł⁵⁵) środki dotacji wydatkowane niezgodnie z celem wskazanym w przywołanym przepisie, tj. nie były one związane z realizacją zadań kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, a stanowiły: wynagrodzenie pracownika odpowiedzialnego za m.in. marketing i promocję szkoły (1780,30 zł) oraz premie dla trzech pracowników (dyrektora, wicedyrektora i sekretarza szkoły, łącznie 11 218,93⁵⁶), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- d) 24 z 40 badanych wydatków wynikało z zawartych umów, a 16⁵⁷ - uregulowano na podstawie faktur, niepoprzedzonych udokumentowanymi zamówieniami.
- e) Ze względu na przyjęty w CNIb ŻAK sposób dokumentowania czynności inwentaryzacyjnych, polegający na nieprzypisaniu części danych (m.in. informacji o: nr faktury, wartości lub dacie nabycia, numerze inwentarzowym, dacie wprowadzenia na stan czy przeprowadzenia inwentaryzacji), nie było możliwe jednoznaczne

⁵² § 6 ust 3 i 4 uchwały nr 136/XVI/2019 Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 19 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2019 r., poz. 5344), nakładający wymóg wskazywania źródła pochodzenia środków, z jakich sfinansowano wydatek (budżet Powiatu Skarżyskiego), a także w sposób wymagany § 5 ust. 2 uchwały nr XLIX/387/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 26 czerwca 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r., poz. 3559), zgodnie z którym dokumenty (faktury, listy płac, rachunki) winny zawierać (na odwrocie) opis kwoty wydatkowanej, rozumiany jako uszczegółowienie wydatku. Brak analogicznych opisów potwierdził przegląd analityczny pozostałych dokumentów księgowych z lat 2019-2022, służących rozliczeniu dotacji dla ww. dwóch szkół.

⁵³ M.in. wyroki: WSA we Wrocławiu z 4 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 76/20, w którym Sąd wskazał, że ustanowienie przedmiotowego wymogu stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sposób dekretyfikacji dokumentów źródłowych podmiotu prowadzącego szkołę; wyroki NSA z 12 grudnia 2013 r. sygn. akt II GSK 1482/12 oraz z 28 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1759/11, z których wynika stanowisko że brak jest upoważnienia ustawowego dla organów stanowiących jst do regulowania aktem prawa miejscowego zasad prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej przez podmioty otrzymujące dotację; NSA z 7 lipca 2021 r. sygn. akt I GSK 117/21, wyrok NSA z dnia 7 lipca 2021 r. sygn. akt I GSK 310/21, w których zwrócono uwagę, że uprawnienia kontrolowanych oraz obowiązki kontrolujących powinny być w sposób wyczerpujący uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, oraz że z art. 38 ust. 1 ufo nie wynika upoważnienie do stanowienia prawa zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne, niż przewidziane w tym przepisie oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków, niż wynikające z tego przepisu”.

⁵⁴ Np. wyrok WSA w Gdańsku z 13 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 1013/21 (w zw. z wyrokiem NSA z 27 stycznia 2023 r. sygn. I GSK 666/22), w którym nie podzielono zarzutu, że rada gminy (miasta) nie posiada kompetencji do zobowiązania organu prowadzącego dotowaną jednostkę do dokonywania opisów na dowodach księgowych, jak również do zamieszczania na nich informacji o sfinansowaniu tego wydatku dotacją z budżetu, w którym powołano się na wyroki sądów administracyjnych m.in. NSA z 8 kwietnia 2021 r. (I GSK 1833/18) i z 10 marca 2015 r. (II GSK 261/14). Por. także wyrok NSA z 27 stycznia 2023 r. (I GSK 151/22).

⁵⁵ Kwota stanowi środki dotacji wydatkowane w ramach badanych Szkół (szkoły w Skarżysku-Kamiennej i Warszawie), bez uwzględnienia pozostałej części wydatków poniesionej z rachunków bankowych szkół CNIb ŻAK, funkcjonujących w tych samych miastach (udział szkół w wydatkach ponoszonych proporcjonalnie w ramach oddziału).

⁵⁶ Kwota premii netto wg % udziału szkoły w wydatku, bez uwzględnienia wartości pochodnych.

⁵⁷ Rozliczające dotację w wysokości 44 131,89 zł, dotyczące: usług remontowych, zakupów art. dydaktycznych i laptopów, wykonania projektu technologicznego przebudowy sekretariatu oraz zakupu mebli.

- zidentyfikowanie sprzętu przyjętego w oddziale w przypadku trzech spośród siedmiu zakupów wyposażenia⁵⁸ (w ramach badanej próby 40 wydatków).
- f) Zapłaty dokonywano z wyodrębnionych rachunków bankowych, przy czym w 16 przypadkach – w całości obciążając jedną szkołę, a w pozostałych 24 – z uwzględnieniem udziału⁵⁹ danej szkoły w kwocie całkowitej, na jaką wystawiono faktury.
- g) 33 płatności uregulowano terminowo, zaś siedem (o wartości 22 235,91 zł, co stanowiło 6,2% kwoty rozlicznej dotacją w latach 2019-2022, w ramach badanych Szkół) – z przekroczeniem daty zapłaty o od trzech do 184 dni.
Działający w imieniu Prezesa Dyrektor nie wskazał powodów przekroczenia terminów płatności dla konkretnych dokumentów, a możliwe przyczyny upatrywał m.in.: w trwającej weryfikacji merytorycznej⁶⁰, wydłużonym obiegu dokumentów, wynikającym ze zbyt późnego ich skierowania przez wystawców bądź z migracji wewnętrznej, a także w komplikacjach w organizacji pracy z dokumentami papierowymi w okresie pandemii.
Z uwagi na fakt, iż jeden z przypadków dotyczył wypłaty wynagrodzenia nauczyciela za dwa kolejne miesiące: grudzień 2019 r. (wydatek 640 zł) i styczeń 2020 r., uregulowanego w dniu 10 lutego 2020 r., opóźnienie zaistniało wyłącznie względem wynagrodzenia za grudzień 2019 r. i stanowiło naruszenie art. 85 Kodeksu pracy⁶¹.
- h) Kwoty wydatkowane były zgodne z rozliczonymi, zaś kwoty rozliczone z dotacji były potwierdzone wpływem i wypływem środków z rachunku bankowego szkoły, na który organ dotujący przekazał dotację.
- i) Operacje finansowe związane z wpływem i rozdysponowaniem dotacji zostały ujęte w ewidencji księgowej.
(akta kontroli str. 41 pliki 4-88, 1708-1739, 1747-1754, 1892-2028, 3530-3542, 3548-3563)

Wykorzystanie dotacji udzielonej czterem ww. szkołom (łącznie 9 658 360,07 zł w latach 2019-2022)⁶² służyło w największym stopniu finansowaniu⁶³:

- najmu pomieszczeń – łącznie 2 303 500,64 zł, co stanowiło 23,8% sumy rozliczonej dotacji (26,5% w 2019 r., 21,4% w 2020 r., 22,5% w 2021 r., 25,2% w 2022 r.),
- wynagrodzeń pracowników – łącznie 1 604 334,25 zł, tj. 16,6% sumy rozliczonej dotacji (20% w 2019 r., 15% w 2020 r., 17,5% w 2021 r., 14,6% w 2022 r.),
- obsługi finansowej szkół⁶⁴ – łącznie 1 512 929,41 zł, tj. 15,7% sumy rozliczonej dotacji (8,6% w 2019 r., 19,7% w 2020 r., 17,4% w 2021 r., 16,2% w 2022 r.),
- obsługi procesu kształcenia⁶⁵ – w sumie 1 466 726,86 zł, tj. 15,2% sumy rozliczonej dotacji (13,8% w 2019 r., 17,1% w 2020 r., 11,6% w 2021 r., 17,3% w 2022 r.),
- wynagrodzeń nauczycieli – łącznie 1 081 092,42 zł, tj. 11,2% sumy rozliczonej dotacji (13,5% w 2019 r., 12,5% w 2020 r., 9% w 2021 r., 9,6% w 2022 r.),
- pochodnych od wynagrodzeń – łącznie 1 167 271,58 zł, tj. 12,1% sumy rozliczonej dotacji (12,4% w 2019 r., 9,9% w 2020 r., 15% w 2021 r., 11,7% w 2022 r.).

Materiały dydaktyczne czy zakup wyposażenia stanowiły od 0,4% do 2% rozliczonych dotacji rocznych dla poszczególnych szkół, media – od 0,2% do 2%, natomiast udział

⁵⁸ Wartość zakupionych materiałów i wyposażenia nieprzekraczająca przyjętego w Polityce rachunkowości Centrum progu 3 500 zł dla przedmiotów małowartościowych o przewidywanym okresie użytkowania dłuższym niż 1 rok.

⁵⁹ Na podstawie tzw. „klucza podziałowego”, tj. wskaźnika wyliczanego dla każdej szkoły, uzależnionego od wysokości generowanych przychodów, bądź, w przypadku wynagrodzeń nauczycieli – liczby godzin zrealizowanych zajęć.

⁶⁰ Rozumianej jako wyjaśnianie niezgodności związanych z wystawionym dokumentem lub jego wystawcą.

⁶¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 1465.

⁶² Z tego: szkoła w Warszawie 5 126 462,48 zł, w Siedlcach 1 690 707,40 zł, w Skarżysku-Kamiennej 1 192 539,52 zł, w Sieradzu 1 648 650,67 zł. W kolejnych latach łączna wartość dotacji rozliczonej dla ww. czterech szkół wyniosła: 2 275 344,13 zł w 2019 r., 2 734 366,38 zł w 2020 r., 2 125 547,45 zł w 2021 r. i 2 523 102,11 zł w 2022 r.

⁶³ Struktura wydatków nie uwzględnia rozbieżności w przypisaniu ich kategorii, opisanych w dalszej części wystąpienia.

⁶⁴ Obsługa przez spółkę powiązaną osobowo z CNI B ŻAK; należne wynagrodzenie było zmienne i ustalane w kwocie stałej lub w uzależnieniu od poziomu miesięcznych przychodów danej szkoły. Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor oświadczył, że wprowadzane aneksami stałe kwoty wynagrodzenia są niejako „aneksami promocyjnymi”, pomniejszającymi wynagrodzenie spółki w okresach złej sytuacji finansowej konkretnej szkoły, która to sytuacja uzależniona jest od nieprzewidywalności systemu wypłacania dotacji, kiedy dokładny rozrachunek możliwy jest dopiero ostatniego dnia roku, po skompensowaniu nadpłat i niedopłat miesięcznych.

⁶⁵ Jw.

łączonej wartości pozostałych wydatków nie przekroczył 3% w żadnym roku okresu objętego kontrolą.

(akta kontroli str. 2029-2035)

W niektórych przypadkach kategorii przypisane wydatkom w dokumentach finansowych nie odpowiadały kategoriom faktycznie dokonanych wydatków. Jak wynika z przeprowadzonego przeglądu analitycznego⁶⁶:

- a. w przypadku Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Skarżysku-Kamiennej: w 2019 r. usługę opracowania siatki programowej dla kierunku florystyka wykazano jako „wyposażenie”, podobnie jak zakup w 2021 r. domen internetowych w 2020 r., usługi remontowe – jako „najem pomieszczeń”, zakup w 2021 r. usług ślusarskich – jako „artykuły biurowe” zaś środków czystości – jako „artykuły dydaktyczne”,
- b. w przypadku Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Sieradzu: zakup w 2020 r. projektu technologicznego na potrzeby sekretariatu szkoły oraz wyposażenia wykazano jako „usługi remontowe”, wykonanie projektu technologii lokalu o przeznaczeniu szkoleniowym z zakresu usług kosmetycznych – jako „najem”, zaś zakup w 2021 r. szkielek korekcyjnych – jako „badania lekarskie”,
- c. w przypadku Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie: zakup w 2021 r. szkielek korekcyjnych wykazano jako „artykuły biurowe”, najem w 2021 r. powierzchni wraz z opłatami administracyjnymi – jako „media”,
- d. w przypadku Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach: zakup w 2019 r. 35 szt. kubków izolacyjnych z nadrukiem – wykazano jako „artykuły biurowe”,
- e. w przypadku wszystkich ww. szkół zapłacone za usługi pocztowe przypisywano kategorię „artykuły biurowe”, „artykuły dydaktyczne” lub „artykuły do sekretariatu”⁶⁷,
- f. wynagrodzenia nauczycieli, w tym zarówno zatrudnionych w oparciu o umowy o pracę, jak i umowy cywilnoprawne, wykazywano do rozliczenia niekonsekwentnie, przypisując części tego rodzaju wydatków kategorię wynagrodzeń pracowników⁶⁸.

Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor oświadczył m.in., że ww. przypadki związane były z wewnętrznym systemem klasyfikowania wydatków, opracowanym na potrzeby sprawnego procedowania ogromnej ilości dokumentów finansowych, którego „słabością” jest skończona liczba kategorii grupujących poszczególne dokumenty finansowe oraz arbitralność w podejmowaniu decyzji o przypisaniu ich dla danego dokumentu.

(akta kontroli str. 1749-1840, 3530-3542, 3552-3554, 3562)

Na podstawie przeglądu analitycznego pozostałych dokumentów służących rozliczeniu dotacji przyznanej w latach 2019-2022 badanym Szkołom stwierdzono, że Centrum wydatkowało środki dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, na jaki została ona udzielona, wynikającym z art. 35 ust. 1 ufoz, w łącznej kwocie 98 872,14 zł (w tym 12 999,23 zł wartość nieprawidłowych wydatków stwierdzonych w ramach próby), bowiem służyły finansowaniu m.in.: produktów reklamowych oraz wynagrodzenia pracowników nierealizujących zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki lub obsługi administracyjnej dotowanych szkół (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1749-1752, 1787-1789, 1892-1897, 3302-3385)

W badanych Szkołach funkcjonowały Kolegia Dydaktyczne - organy powołane na mocy statutów Szkół, jako wewnętrzne jednostki organizacyjne, ustanowione w celu wspomaganie dyrektorów i pracowników Szkół, w szczególności w zakresie zachowania wysokich standardów kształcenia i zapewnienia należytych warunków funkcjonowania. W skład Kolegiów wchodził m.in. udziałowcy Spółki oraz członek organu zarządzającego spółką powiązaną osobowo i kapitałowo z Centrum.

⁶⁶ Przegląd dokumentów finansowych pod kątem ryzyka nieprawidłowości wykazywania tych samych dowodów i kwot wydatków celem rozliczenia dotacji w różnych jst.

⁶⁷ Poza rokiem 2019 r., w którym nie pokrywano tego typu usług ze środków dotacji.

⁶⁸ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach: 5 433,79 zł w 2019 r., 46 114,19 zł w 2020 r., 10 901,87 zł w 2021 r., 12 947,32 zł w 2022 r.; Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Skarżysku-Kamiennej: 6 889,29 zł w 2019 r., 4 544,42 zł w 2020 r., 4 740,12 zł w 2021 r., 894,58 zł w 2022 r.; Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Sieradzu: 5 626,76 zł w 2019 r., 20 934,89 zł w 2020 r., 16 965,75 zł w 2021 r., 3 391,90 zł w 2022 r.; Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie: 43 767,81 zł w 2019 r., 1 284,36 zł w 2020 r., 1 731,84 zł w 2021 r.

W dwóch badanych Szkołach⁶⁹ wynagrodzenia członków Kolegiów sfinansowane zostały ze środków dotacji i wyniosły 24 051 zł w 2019 r., z tego 7 168 zł z dotacji Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach i 16 883 zł – Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie.

Z oświadczenia działającego w imieniu Prezesa Dyrektora wynikało, że dopuszczalność ponoszenia ze środków dotacji wydatków z tytułu umów zlecenia członków Kolegium, którego zakres zadań został określony w zarządzeniu o jego powołaniu, dopuszczona została art. 10 ust. 2 Prawa oświatowego, poprzez umożliwienie powoływania przez organ prowadzący jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizowania wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek. Dyrektor oświadczył m.in., że zakres kompetencji Kolegium Dydaktycznego został określony przez organ prowadzący w sposób powodujący lepsze funkcjonowanie szkoły i realizację jej zadań, zaś w skład Kolegium wchodziły osoby posiadające wieloletnie doświadczenie w oświacie (...), kierujące do szkół komunikaty związane z ich bieżącą działalnością, zaś praca wykonywana przez członków Kolegium przyczyniła się do poprawy realizacji obowiązków w zakresie wychowania, kształcenia i opieki wobec słuchaczy. Jak wynika z wyjaśnień praca w Kolegium Dydaktycznym polegała w dużej mierze na monitorowaniu zdarzeń faktycznych i prawnych, mających bezpośredni wpływ na pracę szkoły, jako jednostki dydaktycznej, oraz weryfikacji prawidłowości przygotowanych działań. Kolegium Dydaktyczne inicjowało zmiany w zakresie należytego wykonywania obowiązków o charakterze merytoryczno-dydaktycznym, wychowawczym oraz pedagogicznym i choć nie miało kompetencji władczych, żeby swoje rozstrzygnięcia narzucić, to były one powszechnie akceptowane. Dyrektor wskazał, że finansowanie wynagrodzenia członków Kolegium środkami dotacyjnymi ulegało zmianie (malalo) w latach 2019-2022: w 2019 r. wynagrodzenie to sfinansowano w ramach 167 szkół (w sumie 2 174 793,20 zł), w 2020 r. – 19 szkół (w sumie 166 903,34 zł), w 2021 r. – 25 szkół (w sumie 86 650,47 zł), natomiast od 2022 r. nie finansowano wynagrodzenia członków Kolegium środkami dotacyjnymi.

(akta kontroli str. 235-261, 1856-1891, 3386-3445, 3551, 3560-3561, 3587, 3593-3599)

4. Rozliczanie otrzymanych dotacji

W latach 2019-2022 Spółka rozliczyła dla prowadzonych szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, łącznie 310 738 839,26 zł dotacji⁷⁰, z czego:

- 41 984 820,54 zł⁷¹ stanowiła wartość dotacji przyznanych liceom dla dorosłych (w tym: 39 081 892,73 zł – dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia, 2 872 960,39 zł – dotacja przyznawana za efekty kształcenia, 31 967,42 zł – rozliczenie dodatku⁷² dla nauczycieli w 2020 r.),
- 268 752 018,72 zł⁷³ stanowiła rozliczona wartość dotacji przyznanych szkołom policealnym (w tym: 236 142 446,44 zł – dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia, 32 467 054,68 zł – dotacja przyznawana za efekty kształcenia, 142 517,60 zł – rozliczenie dodatku dla nauczycieli w 2020 r.).

(akta kontroli str. 41 plik 3, 2010-2012)

⁶⁹ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach i w Warszawie

⁷⁰ W latach 2019-2020 Spółka pozyskała i rozliczyła środki dotacji dla 346 szkół niepublicznych, o wartości:

- przekraczającej 2 mln zł – dla łącznie 32 szkół niepublicznych;
- niższej niż 2 mln zł i wyższej niż 1 mln zł – dla łącznie 85 takich szkół,
- poniżej 1 mln zł i powyżej 0,5 mln zł – dla łącznie 72 takich szkół,
- zaś poniżej 0,5 mln zł – dla łącznie 157 takich szkół.

⁷¹ Z tego łączna wartość środków z dotacji rozliczonych w kolejnych latach wyniosła łącznie: 14 142 664,48 zł w 2019 r., 12 187 532,99 zł w 2020 r., 8 253 514,46 zł w 2021 r. i 7 403 108,61 zł w 2022 r.

⁷² Dodatek w wysokości do 500 zł, przyznawany nauczycielom szkół, prowadzącym kształcenie na odległość, stanowiący formę dofinansowania do zakupu sprzętu, na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 18 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2047).

⁷³ Z tego łączna wartość środków z dotacji rozliczonych w kolejnych latach wyniosła łącznie: 58 473 916,83 zł w 2019 r., 62 010 204,85 zł w 2020 r., 70 098 913,08 zł w 2021 r. i 72 168 983,96 zł w 2022 r.

Najwyższą kwotę dotacji, o wartości przekraczającej 3 mln zł (za okres od stycznia 2019 r. do grudnia 2022 r.), Spółka pozyskała dla: Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie (w sumie 5 126 462,48 zł), Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Rzeszowie⁷⁴ (w sumie 4 794 531,12 zł), Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Białymstoku⁷⁵ (w sumie 3 906 234,55 zł) oraz Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Pruszkowie⁷⁶ (w sumie 3 777 901,23 zł).

Jednostkami samorządowymi, które przekazały Spółce w latach 2019-2022 najwyższe środki dotacji dla szkół CNIb ŻAK były:

- miasto Kraków – łącznie 9 484 046,38 (dziewięć szkół CNIb ŻAK),
- miasto Rzeszów – łącznie 8 606 726,74 zł (cztery szkoły CNIb ŻAK),
- miasto Tarnów – łącznie 7 222 246,48 zł (dziewięć szkół CNIb ŻAK),
- miasto stołeczne Warszawa – łącznie 7 154 968,54 zł (trzy szkoły CNIb ŻAK),
- miasto Siedlce – łącznie 6 671 610 zł (sześć szkół CNIb ŻAK),
- powiat ostrowiecki – łącznie 6 528 321,64 zł (cztery szkoły CNIb ŻAK).

(akta kontroli str. 41 plik 3, 2013)

Najwyższe wartości przekazywanej szkołom dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo, występowały corocznie w styczniu. Łączna wartość zaliczek wypłacanych w tym miesiącu w latach 2019-2022 wyniosła odpowiednio: 9,9 mln zł, 8,9 mln zł, 9,4 mln zł, 9,7 mln zł, podczas gdy średniomiesięczna wartość wypłacanej dotacji bieżącej kształtowała się w tych latach na poziomie (kolejno): 6,3 mln zł, 6,4 mln zł, 6,1 mln zł i 5,6 mln zł.

(akta kontroli str. 41 plik 3)

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że dla zdecydowanej większości kierunków prowadzonych w niepublicznych szkołach policealnych przewidziane stawki dotacji nie wystarczają na pokrycie kosztów prowadzenia szkół⁷⁷, w konsekwencji organ prowadzący zmuszony jest finansować je z dochodów z innych źródeł. Z wyjaśnień wynika również, że problemy związane z dotacją za efekt kształcenia, były skutkiem m.in.:

- praktyki zdawania przez słuchaczy egzaminów po ponadrocznej przerwie, podczas gdy dotacja należna jest za uczniów, którzy zdali egzamin w terminie 1 roku od daty ukończenia szkoły,
- wypłacania dotacji innemu podmiotowi niż ten, który kształcił słuchacza przez większą część cyklu edukacji, np. w sytuacji gdy słuchacz zmieni szkołę w ostatnim semestrze nauki,
- przypadków nieodbierania zaświadczeń wydawanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne, co warunkuje wypłatę dotacji.

(akta kontroli str. 3446-3469)

Rozliczenia roczne wykorzystania dotacji dla badanych Szkół zawierały informacje wymagane wzorami tego rodzaju dokumentów, przyjętymi w uchwałach organów dotujących. Składane były w trybie i terminach wynikających z tych przepisów, z wyjątkiem rozliczenia dotacji za tzw. efekt kształcenia, przyznanej w 2020 r. Szkole Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach, które nie zostało złożone w formie odrębnego dokumentu, wymaganego § 5 ust. 2 uchwały nr IX/98/2019 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 maja 2019 r.⁷⁸, natomiast jego wartość została ujęta wraz z rozliczeniem dotacji bieżącej, zawiązując ją o 34 788,24 zł (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Rozliczenia były kompletne i podpisane przez uprawnione osoby.

(akta kontroli str. 2060-2178, 2190-2335, 2341-2461, 2472-2728, 3564-3572)

⁷⁴ Nr RSPO 91487.

⁷⁵ Nr RSPO 14710.

⁷⁶ Nr RSPO 109318.

⁷⁷ CNIb ŻAK szacuje, że wysokość miesięcznych stawek dotacji wypłacanych w 2023 r. za 1 dorosłego ucznia, względem wartości z 2020 r., zmalała o ok. 96,8% w przypadku zaocznych liceów ogólnokształcących, ok. 49,6% oraz ok. 26,7% w przypadku szkół policealnych, niekształcących w zawodach medycznych (w zależności od kategorii stawek), oraz o ok. 16,1% w przypadku zawodów medycznych, nauczanych stacjonarnie, natomiast nieznacznie wzrosła (o ok. 0,03%) w przypadku zawodów medycznych nauczanych zaocznie.

⁷⁸ Uchwała w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek prowadzonych na terenie Miasta Siedlce przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019 r., poz. 8221).

Środki z dotacji, obliczonej na podstawie danych o frekwencji uczniów sprawozdawanej przez CNIiB ŻAK dla badanych Szkół, zostały wykorzystane do 31 grudnia poszczególnych lat, na które dotacja została przyznana. Wartość niewykorzystanej w roku budżetowym dotacji, wynikająca z różnicy pomiędzy kwotą przekazaną przez organy dotujące, a kwotą należną, była zwracana w terminie do 31 stycznia kolejnego roku, zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁹, poza szkołą w Warszawie, która część dotacji (692,79 zł) zwróciła wraz z odsetkami w dniu 28 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 41 pliki 9-60, 2014-2028, 3565, 3570-3572, 3588, 3600-3603)

W przypadkach nienależnie pobranej lub nieprawidłowo wydatkowanej dotacji (opisanych w pkt. 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego NIK), wartość wynikająca z rozliczeń rocznych została zawyżona o następujące kwoty (na podstawie badanych prób lub przeglądu analitycznego):

- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Warszawie – 3483,52 zł w 2019 r., w związku z zawyżeniem o 32 osoby liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny w grudniu tego roku, potwierdzony czytelnym podpisem oraz w wyniku wydatkowania środków niezgodnie z celem określonym w art. 35 ust 1 ufzo: 24 018,32 zł w 2019 r., 21 654,59 zł w 2022 r., łącznie 49 156,43 zł, co stanowiło 1% wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę w latach 2019-2022 (5 126 462,48 zł).
Ponadto Centrum nie potrafiło udokumentować prawidłowości pobrania dotacji w październiku 2019 r. i od lutego do sierpnia 2020 r., na odpowiednio: 173 i 210 osób (dotacja w wysokości 18 832,78 zł i 168 947,10 zł), w związku z zagubieniem części list obecności na kierunku technik administracji (sem. I-IV).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Sieradzu – 2 659,01 zł w 2020 r., 788,82 zł w 2021 r., w wyniku wydatkowania środków niezgodnie z celem określonym w art. 35 ust 1 ufzo, łącznie 3447,83 zł, co stanowiło 0,2% wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę w latach 2019-2022 (1 648 650,67 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Siedlcach – 7119,07 zł w 2019 r., 3848,85 zł w 2020 r., 9921,05 zł w 2021 r. i 2144,16 zł w 2022 r., w wyniku wydatkowania środków niezgodnie z celem określonym w art. 35 ust 1 ufzo, łącznie 23 033,13 zł, co stanowiło 1,4% wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę w latach 2019-2022 (1 690 707,40 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Skarżysku-Kamiennej – 826,73 zł w 2019 r., 9922,55 zł w 2020 r., 14 399,81 zł w 2021 r. i 1569,18 zł w 2022 r., w wyniku wydatkowania środków niezgodnie z celem określonym w art. 35 ust 1 ufzo, łącznie 26 718,27 zł, co stanowiło 2,2% wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę w latach 2019-2022 (1 192 539,52 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Piasecznie – 2705,50 zł w 2019 r. i 14 575,68 zł w 2020 r., w związku z zawyżeniem o 43 osoby liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny potwierdzony czytelnym podpisem, łącznie 17 281,18 zł, co stanowiło 2,5% wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę w latach 2019-2020 (685 558,96 zł).
- Szkoła Policealna Kosmetyczna ŻAK w Toruniu – 13 020,70 zł w 2020 r., w związku z zawyżeniem o 10 osób liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny potwierdzony czytelnym podpisem, co stanowiło 2,6% rocznej wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę (495 080,49 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Jaśle – 1 745,28 zł w 2020 r., w związku z zawyżeniem o 9 osób liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny potwierdzony czytelnym podpisem, co stanowiło 0,6% rocznej wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę (279 174,62 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Zielonej Górze – 10 497,30 zł w 2021 r., w związku z zawyżeniem o 22 osoby liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny potwierdzony czytelnym podpisem, co stanowiło 2,9% rocznej wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę (363 910,76 zł).
- Szkoła Policealna CNIiB ŻAK w Skierniewicach – 114,12 zł w 2019 r., w związku z zawyżeniem o jedną osobę liczby uczniów spełniających warunek frekwencyjny

⁷⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

potwierdzony czytelnym podpisem, co stanowiło 0,04% rocznej wartości dotacji wykorzystanej przez szkołę (270 514,44 zł).

Ponadto Centrum nie potrafiło udokumentować prawidłowości pobrania dotacji w okresie od czerwca do sierpnia 2022 r. na odpowiednio: 287 słuchaczy Dwuletniej Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Poznaniu (dotacja w wysokości 131 681,34 zł), w związku z zagubieniem jednej listy obecności z czerwca, na kierunku florysta (sem. I).

W sumie wartość dotacji nienależnie pobranej bądź wydatkowanej wyniosła 102 355,66 zł, a tej, której prawidłowości pobrania Centrum nie potrafiło udokumentować (brak list obecności słuchaczy) – 187 799,88 zł, łącznie 290 135,54 zł, tj. 2,3% wartości dotacji przyznanej szkołom w ww. okresach (12 512 256,46 zł).

(akta kontroli str. 389-394, 561-792, 903-973, 993-1050, 1072-1158, 1433-1508, 1542-1608, 1654-1699, 1747-1754, 1787, 1892-1897, 1899-1905, 1912-1928, 2006-2009, 3506-3525, 3530-3542, 3579-3580, 3585-3600, 3617)

5. Wykonywanie zaleceń pokontrolnych oraz decyzji administracyjnych organów dotujących szkoły. Postępowania sądowe.

Do czasu podjęcia kontroli NIK, Centrum nie było bezpośrednio kontrolowane w zakresie przyznawania i wykorzystania dotacji, natomiast liczbę takich kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2023⁸⁰ w szkołach, dla których CNIb ŻAK był organem prowadzącym, oszacowano na ok. 445⁸¹.

(akta kontroli str. 2729, 3490, 3495)

Z analizy dokumentacji pokontrolnej dotyczącej 24 kontroli z lat 2019-2023 (w tym: 18 z ramienia kuratorów oświaty⁸² i sześciu prowadzonych przez organy dotujące⁸³) oraz jednego audytu zewnętrznego Izby Administracji Skarbowej (IAS), realizowanych w dziewięciu szkołach CNIb ŻAK (badanych Szkołach oraz pięciu szkołach prowadzonych w Łodzi⁸⁴), wynikało, że:

- Większość kontroli (85,7%⁸⁵) dotyczących prawidłowości pobierania dotacji związanych było z weryfikacją prawidłowości i kompletności danych wprowadzanych do SIO, mających wpływ na wysokość udzielonej dotacji bądź części oświatowej subwencji ogólnej wypłacanej powiatom (audyt IAS). Nieprawidłowość stwierdzono w przypadku jednej z kontroli i dotyczyła ona grupy uczniów zapisanych jednocześnie do dwóch szkół. Nie sformułowano rekomendacji lub zaleceń, zaś szkoła złożyła stosowne wyjaśnienia w sprawie.
- Jedna z sześciu kontroli organów dotujących, przeprowadzona w 2021 r. przez Wydział Oświaty i Wychowania dla Dzielnicy Wola Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, objęła zakresem weryfikację prawidłowości pobierania dotacji, pod kątem zgodności z wykazywaną liczbą uczniów i spełnieniem przez nich warunku frekwencyjnego⁸⁶. Wśród stwierdzonych nieprawidłowości wskazano m.in.: niedokonywanie wpisów potwierdzających obecność na zajęciach, nieczytelność podpisów, potwierdzanie obecności uczniów na oddzielnych kartach, odrębnych od dziennika lekcyjnego, zawyżenie kwoty pobranej dotacji o 24 752,73 zł (poprzez wykazanie liczby słuchaczy wyższej o 69 osób, które nie spełniły warunku frekwencyjnego w czerwcu 2021 r.), brak udokumentowania posiadania wiz,

⁸⁰ Na dzień 7 czerwca 2023 r.

⁸¹ Szacunkowa liczba kontroli wg oświadczenia Dyrektora: ok. 125 w 2019 r., ok. 35 w 2020 r., ok. 90 w 2021 r., ok. 140 w 2022 r., ok. 55 w 2023 r., łącznie ok. 445 kontroli, w tym kontrole kuratorów oświaty: ok. 310, wydziałów edukacji: ok. 135.

⁸² Kontrole w zakresie m.in. zgodności oferty kształcenia zawodowego z wymaganiami przepisów prawa, klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego, kwalifikacji nauczycieli, warunków realizowanego kształcenia, wdrażania podstaw programowych, prawidłowości prowadzenia dokumentacji przebiegu egzaminów zawodowych.

⁸³ W tym: pięć – Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej i jedna Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa dla Dzielnicy Wola.

⁸⁴ Spośród łącznie siedmiu szkół łódzkich. Kontrole przeprowadzone w: Szkole Policealnej CNIb ŻAK (RSPO nr 39126), Szkole Policealnej Bezpieczeństwa i Higieny Pracy ŻAK (RSPO nr 39697), Szkole Policealnej Opieki Medycznej ŻAK (RSPO nr 129503), Publicznej Szkole Policealnej Informatyki ŻAK (RSPO nr 39122), Publicznej Szkole Policealnej Kosmetycznej ŻAK (RSPO nr 39700).

⁸⁵ Tj. pięć kontroli Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej oraz audyt IAS, spośród łącznie sześciu kontroli organów dotujących i ww. audytu.

⁸⁶ W czerwcu 2021 r. (dotacja za okres od czerwca do sierpnia 2021 r.).

uprawnających wpisanie czterech cudzoziemców na listę słuchaczy szkoły, a także błędy w danych adresowych widniejących we wpisie do ewidencji placówek niepublicznych. Nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. CNIb ŻAK dokonał w grudniu 2021 r. zwrotu kwoty dotacji pobranej w zawyżonej wysokości.

- Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku sześciu spośród 18 kontroli prowadzonych przez organy nadzoru pedagogicznego (kuratorów oświaty) dotyczyły przede wszystkim: organizacji przebiegu i prowadzenia dokumentacji egzaminu zawodowego w jednej ze szkół w styczniu i lutym 2020 r., nierzetelnego wydawania zaświadczeń o zawodzie, niezapewnienia pomieszczeń wymaganych podstawą programową⁸⁷ lub wymaganego wyposażenia⁸⁸, braku umów z pracodawcami o realizację praktyk zawodowych, błędów w prowadzeniu dokumentacji związanej z przebiegiem procesu kształcenia⁸⁹, braku programu nauczania dla II semestru florystyki oraz niespełnienia wymogu posiadania kwalifikacji przez nauczyciela realizującego większość zajęć na tym kierunku w jednej ze szkół⁹⁰.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły niwelowania stwierdzonych uchybień, poprzez m.in.: zapewnienie wymaganych warunków kształcenia i wyposażenia, zatrudnienia nauczyciela posiadającego odpowiednie kwalifikacje, uzupełnienia oraz poprawnego prowadzenia dokumentacji szkoły oraz prawidłowej organizacji egzaminów zawodowych.

Dyrektorzy szkół terminowo udzielali informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych. Z oświadczenia działającego w imieniu Prezesa Dyrektora wynikało, że szkoły, w których stwierdzono brak wymaganych pracowni lub wyposażenia, posiadały stosowną bazę dydaktyczną, jednak z nieznanых przyczyn nie została ona wskazana w trakcie kontroli kuratorów oświaty. W toku kontroli NIK potwierdzono, że szkoły te są prawidłowo wyposażone w zakresie podważanym podczas przedmiotowych dwóch kontroli, z wyjątkiem części sprzętów wymaganych w ramach kształcenia w zawodzie opiekun medyczny, których brak ujawniono w trakcie oględzin NIK, w dniu 7 czerwca 2023 r. w Szkole Policealnej Opieki Medycznej CNIb ŻAK w Łodzi. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 263-266, 278, 1747-1748, 2730-2947, 3471-3488, 3489-3493, 3529-3530, 3535)

W ramach wydawanych przez organy dotujące decyzji administracyjnych w zakresie dotacji oświatowej, wypłaconej CNIb ŻAK dla badanych Szkół oraz wszystkich szkół oddziału w Łodzi (łącznie 11 placówek), skontrolowano trzy decyzje administracyjne, w tym jedną wydaną przez Starostę Sieradzkiego⁹¹ i dwie⁹² – przez Prezydenta Miasta Łodzi, w związku ze stwierdzeniem pobrania dotacji w nadmiernej wysokości. Decyzje Prezydenta Miasta Łodzi, nakazujące zwrot łącznie 151 718,47 zł⁹³, były przedmiotem dalszych postępowań na drodze administracyjnej, toczących się przed Samorządowym

⁸⁷ Dot. Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie, kierunek florysta, wg stanu stwierdzonego w kwietniu 2022 r., z wyjątkiem sali do realizacji zajęć z podstaw przedsiębiorczości, która została zapewniona.

⁸⁸ Dot. Szkoły Policealnej Opieki Medycznej ŻAK w Łodzi, wg stanu stwierdzonego w listopadzie 2021 r.

⁸⁹ M.in. braki protokołów z posiedzeń rady pedagogicznej i podejmowanych przez nią uchwał, niepodpisywanie arkuszy słuchaczy i protokołów z egzaminów, nieprawidłowe lub nierzetelne prowadzenie dokumentacji: potwierdzające klasyfikowanie uczniów, zaświadczeń o zawodzie, arkuszy ocen, dzienników lekcyjnych, niewłaściwe korygowanie błędów popełnionych w dziennikach zajęć lub arkuszach ocen, rozbieżności pomiędzy planami zajęć umieszczonymi na stronie internetowej a wynikającym z dziennika i harmonogramu zjazdów.

⁹⁰ Dot. Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie, wg stanu przed 1 lutym 2022 r.

⁹¹ Decyzja nr OS.3032.2.2023 z dnia 26 stycznia 2023 r., umarzająca postępowanie w sprawie określenia należności z tytułu zwrotu dotacji, w kwocie 19 854,33 zł, pobranej w nadmiernej wysokości dla Policealnej Szkoły CNIb ŻAK w Sieradzu w 2022 r., w związku z dokonaniem zwrotu tej kwoty w dniu 25 stycznia 2023 r.

⁹² Decyzje Prezydenta Miasta Łodzi nr DEP-Ed-VI.4431.22.2020 z dnia 13 kwietnia 2021 r. (określająca wysokość dotacji pobranej w nadmiernej wysokości dla Policealnej Szkoły Opieki Medycznej ŻAK w Łodzi w 2018 r., kwota 102 137,56 zł) i nr DEP-Ed-VI.4431.22.2020 z dnia 21 maja 2021 r. (określająca wysokość dotacji pobranej w nadmiernej wysokości dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych ŻAK w Łodzi za lata 2017-2018, kwota 49 580,91 zł). Decyzje te poprzedzały decyzje Prezydenta Miasta Łodzi (odpowiednio po dwie dot. każdej z ww. szkół) nr: DES-Ed-VI.4431.100.2019 z 19 sierpnia 2019 r. i DE-Ed-VI.4431.21.2020 z 10 lutego 2020 r. oraz DES-Ed-VI.4431.101.2019 z 19 sierpnia 2019 r. i DEP-Ed-VI.4431.22.2020 z 10 lutego 2020 r., zaskarżone przez Centrum, uchylone przez SKO w Łodzi i przekazane do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

⁹³ 49 580,91 zł dot. Szkoły Policealnej Opieki Medycznej ŻAK w Łodzi, zaś 102 137,56 zł – Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych ŻAK w Łodzi, w związku z faktem, że szkoły te prowadziły w 2017 r. i 2018 r. nauczanie w trybie stacjonarnym, a dotacja została błędnie przekazana w wysokości właściwej dla szkół kształcących stacjonarnie.

Kolegium Odwoławczym w Łodzi (SKO) oraz Wojewódzkim (WSA) i Naczelnym (NSA) Sądem Administracyjnym. Ostatecznie NSA uchylił zaskarżone wyroki WSA i odrzucił skargi wniesione przez SKO z powodu niedoręczenia Centrum decyzji SKO utrzymujących w mocy decyzje Prezydenta Miasta Łodzi⁹⁴.

(akta kontroli str. 2948-3074, 3470-3471, 3474-3475, 3489-3492)

W ramach ww. 11 badanych szkół, pozostałe postępowania prowadzone przez CNIb ŻAK na drodze sądowej (tj. 18 skarg⁹⁵ wnoszonych do WSA na czynności prezydentów miast lub zarządów powiatów, na terenie których szkoły te funkcjonowały) dotyczyły wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości⁹⁶. Skargi te zostały odrzucone, jako niepodlegające kognicji sądów administracyjnych.

Jak wynika z oświadczenia działającego w imieniu Prezesa Dyrektora, z uwagi na rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie⁹⁷ dot. m.in. zakresu rozpatrywania przez sądy spraw związanych z wypłatą dotacji, a także na ostrożność procesową, celem umożliwienia dochodzenia roszczenia na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi, na podstawie art. 199¹ Kodeksu cywilnego⁹⁸ (nieopuszczającego odrzucenie pozwu jeżeli organ administracyjny uznał się za niewłaściwy do rozpatrywania sprawy), CNIb ŻAK musi każdorazowo przeprowadzić procedurę przez WSA, który albo orzeknie w tej sprawie merytorycznie, albo odrzuci skargę.

Do końca maja 2023 r. CNIb ŻAK nie wystąpił z pozwem do sądu cywilnego w żadnej z ww. spraw. Jak oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor: *nie doszło jeszcze do upływu okresu przedawnienia i organ prowadzący rozważa, aby wystąpić z kolejnymi pozwami, natomiast wysyłano do jednostek samorządu wezwania do zapłaty.*

(akta kontroli str. 269, 3075- 3168, 3472-3473, 3476-3478)

Ani CNIb ŻAK, ani obsługująca spółkę kancelaria prawna, nie potrafiły w trakcie kontroli oszacować liczby ani udokumentować wyników postępowań, w których uczestniczyli przedstawiciele Centrum, prowadzonych przed sądami administracyjnymi w przedmiocie: pobrania, wykorzystania lub udzielania dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, a także prowadzonych w związku z uchwałami jst w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla tego typu szkół.

Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor powoływał się m.in. na powierzenie całości obsługi prawnej zewnętrznej kancelarii, reprezentującej szkoły i Spółkę w tego typu postępowaniach, wysoki wolumen prowadzonych spraw, brak rejestrów elektronicznych, umożliwiających wygenerowanie żądanych informacji, konieczność ręcznego wyszukiwania dokumentów, utrudnienia wynikające z dokonanej archiwizacji lub zniszczenia części z nich oraz wysokie koszty, jakie generowałyby taka praca, obciążające CNIb ŻAK.

Dane szacunkowe przekazane Centrum przez kancelarię wskazywały na m.in. zarejestrowanie od 1 stycznia 2019 r., 83 jednostek ewidencyjnych, spośród których, w zależności od sprawy, jedna jednostka mogła obejmować jedną lub więcej spraw⁹⁹, kilka szkół lub okresów dotacyjnych. Oszacowano, że w ww. okresie przed sądami powszechnymi (cywilnymi) toczyło się pięć postępowań o zapłatę dotacji, a ok. 80 - (dotyczących 2020 r.) było w przygotowaniu. Skarżenie uchwał jst w sprawie trybu

⁹⁴ Postanowienia NSA z dnia 13 stycznia 2023 r.: I GSK 1231/22 oraz I GSK 1232/22.

⁹⁵ Liczba skarg wnoszonych do WSA wyniosła: cztery w przypadku szkół prowadzonych w Warszawie (przy czym jedna skarga została wycofana przez Centrum), dwie – w Skarżysku-Kamiennej, siedem – w Siedlcach, sześć – w Łodzi. Szacowane przez CNIb ŻAK zaniżenie wypłaconej dotacji w okresie od kwietnia do 2020 r. do sierpnia 2021 r. wyniosło łącznie 543 061,77 zł.

⁹⁶ W większości przypadków (14 spośród 18 skarg) sprawy dotyczyły dotacji za okres marzec-sierpień 2020 r., tj. miesięcy, w których doszło do niejakiego „zamrożenia stanu liczby uczniów”, na których przysługiwała dotacja oświatowa, w związku z nieobjęciem dotacją słuchaczy, którzy w lutym 2020 r. byli słuchaczami, a utracili ten przymiot w kolejnych miesiącach. Por. także wyrok NSA z 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 49/21).

⁹⁷ Jak oświadczył Dyrektor powyższe dotyczyło zmian w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz powszechnych, w tym Sądu Najwyższego, zachodzących na przestrzeni lat. Z doświadczenia Centrum wynikało, że np. WSA w Rzeszowie co do zasady rozpoznawał merytorycznie tego typu skargi, podczas gdy inne WSA je odrzucały.

⁹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z zm.).

⁹⁹ Co uzależnione było od tego, czy w danym mieście organ prowadzi postępowanie np. w zakresie kilku szkół za jednym numerem sprawy, czy też wydaje odrębne decyzje na każdą ze szkół (w ewidencji była to jedna sprawa).

udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla szkół niepublicznych dotyczyło 30 jst. Sądy administracyjne uwzględniały skargi w całości lub w części w ok. 50% (szacunkowo). Kancelaria nie ewidencjonowała za odrębnymi numerami skarg miesięcznych na brak wypłaty dotacji (odrzucających w większości przez WSA) oraz skarg dotyczących określenia dotacji w liceach ogólnokształcących na poziomie ok. 2-3 zł (łącznie od 2019 – ok. 450 takich spraw).

Poza jednym przypadkiem, Spółka nie potrafiła wskazać liczby postępowań karnych prowadzonych w związku z podejrzeniami wyłudzenia dotacji, w których brali udział przedstawiciele organu prowadzącego, co tłumaczono nieprowadzeniem ewidencji takich postępowań i brakiem stosownej wiedzy, wynikającym z faktu, że CNIb ŻAK nie stanowił strony w tych sprawach, jako że dotyczą one poszczególnych pracowników¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 137, 3473-3474, 3477-3478, 3530, 3535, 3564, 3569)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Centrum, nie przestrzegając warunków określonych art. 26 ust 2 i 3 ufzo, pobrało środki dotacji w nadmiernej kwocie 46 142,10 zł. W sześciu szkołach, w ośmiu¹⁰¹ informacjach (na 12 badanych) składanych do jst zawyżono liczbę uczniów spełniających wymóg uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, bądź wykazano słuchaczy, którzy obecność na zajęciach potwierdzono na liście obecności nieczytelnym podpisem. Ponadto Spółka nie posiadała list obecności dokumentujących uczestnictwo w zajęciach 670 uczniów Dwuletniej Szkoły Policealnej ŻAK w Poznaniu (czerwiec 2022 r., na kierunku florysta semestr I) oraz Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie (październik 2019 r. i luty 2020 r., na kierunku kształcenia technik administracji, semestr I-IV). Powyższe dotyczyło dotacji w kwocie:
 - a. 18 402,54 zł pobranej na 51¹⁰² uczniów wykazanych w pięciu informacjach, których podpisów nie było na listach obecności (po uwzględnieniu wymaganego do dotacji progu uczestnictwa w minimum 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu określonego w art. 26 ust. 2 ufzo). Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor oświadczył m.in., że jeżeli w poddanych kontroli procedurach doszło do rozbieżności, to wynikają one z błędów ludzkich, natomiast celem szkół nigdy nie było pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.
 - b. 27 739,56 zł pobranej na 66 uczniów (wykazanych w ośmiu informacjach), których podpisy na listach obecności nie spełniały wymogu czytelności określonego w art. 26 ust. 3 ufzo.
W ocenie działającego w imieniu Prezesa Dyrektora, podpisy spełniały wymogi określone w art. 26 ust. 2 ufzo, a samo pojęcie "czytelny podpis" nie posiada

¹⁰⁰ Jak wyjaśniono: Spółka ma jedynie wiedzę wpadkową, wtedy, gdy Zarząd wzywany jest w charakterze świadka lub do złożenia dokumentów (...), jednakże Spółka nie zna dalszych losów tych spraw.

¹⁰¹ Informacja dot. łącznej liczby uczniów na kierunkach:

- Policealna Szkoła CNIb ŻAK w Piasecznie - technik administracji (sem. I-IV), technik rachunkowości (semestr III), technik BHP (sem. I i III) za październik 2019 r. (wykazano do rozliczenia 83 osoby, wg list obowiązków zrealizowały: 84, w tym 79 podpisało się czytelnie), za listopad 2019 r. (wykazano do rozliczenia 90 osób, wg list obowiązków zrealizowało: 75 osób, w tym 69 podpisało się czytelnie) oraz za luty 2020 r. (wykazano 77 osób, wg list obowiązków zrealizowało: 73, z tego 59 podpisanych czytelnie),
- Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie – technik BHP (sem. I) za grudzień 2019 r. (wykazano do rozliczenia 38 osób, wg list obowiązków zrealizowało 19, w tym 6 podpisanych czytelnie),
- Szkoła Policealna Kosmetyczna ŻAK w Toruniu – technik usług kosmetycznych (sem. I, II i IV) za luty 2020 r., (wykazano do rozliczenia 72 osoby, wg list obowiązków zrealizowało 64, z tego 62 podpisanych czytelnie),
- Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Jaśle – technik usług kosmetycznych (sem. I-IV) za październik 2020 r. (wykazano do rozliczenia 48 osób, wg list obowiązków zrealizowało 42, z tego 39 podpisanych czytelnie),
- Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Zielonej Górze – florysta (sem. 1 i 2) czerwiec 2021 r. (wykazano do rozliczenia 44 osoby, wg list obowiązków ten zrealizowało 44, z tego 22 podpisanych czytelnie),
- Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Skierniewicach – technik BHP (sem. 1) grudzień 2019 r. (wykazano do rozliczenia 30 osób, wg list obowiązków zrealizowało 30, z tego 29 podpisanych czytelnie).

¹⁰² Po uwzględnieniu zaniżenia wartości należnej dotacji o 1 osobę (108,22 zł), dokonaną w październiku 2019 r. (Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Piasecznie).

legalnej definicji, pomimo iż pojawia się w wielu aktach prawnych¹⁰³. Zgodnie z orzecznictwem „podpis winien identyfikować osobę składającą oświadczenie” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2014 r. I SA/Wr 1619/13), zaś według Interpretacji MEN nr DWST-WOOS.3532.22.2019.DC z dnia 4 marca 2019 r. „czytelny podpis to imię i nazwisko osoby podpisującej (albo co najmniej nazwisko). Cechą tego podpisu musi być jego własnoręczność (...)”. Podkreślił ponadto, że zadaniem podpisu jest identyfikacja osoby, która go złożyła oraz, że podpisy złożone przez słuchaczy szkół były powtarzalne, znajdowały się na listach obecności, w których wydrukowane były imiona i nazwiska słuchaczy i dzięki temu umożliwiały ich identyfikację, stąd uznać je należy za spełniające wymogi określone w art. 26 ust. 2 ufo. Jednocześnie Dyrektor zwrócił uwagę na – w ocenie CNI B ŻAK – absurdalność przedmiotowego wymogu i jego nieadekwatność do przedmiotu sprawy, podając przykład ważności wyroku sądu, której warunkiem jest podpisanie przez uprawnioną osobę, podczas gdy kryterium to jest niewystarczające dla potwierdzenia obecności słuchacza na zajęciach szkolnych, kiedy podpis musi być dodatkowo także czytelny.

c. 319 461,22 zł, pobranej na: 287 uczniów kierunku florysta semestr I Dwuletniej Policealnej Szkoły ŻAK w Poznaniu za miesiące od czerwca do sierpnia 2022 r. (131 681,34 zł) oraz na 173 uczniów kierunku technik administracji semestry I-IV Szkoły Policealnej CNI B ŻAK w Warszawie za październik 2019 r. i na 210 słuchaczy od lutego do sierpnia 2020 r. (odpowiednio: 18 832,78 zł i 168 947,10 zł). Spółka przedłożyła listy obecności dla ww. kierunków kształcenia, datowane na:

- szkoła w Poznaniu – 12 czerwca 2022 r. Liczba słuchaczy, którzy złożyli podpis wg tej listy obecności wyniosła 213, z tego 135 osób podpisało się czytelnie. Nie przedłożono list obecności z dnia 11 czerwca 2022 r., w którym zajęcia na kierunku florysta semestr I się odbyły. Do rozliczenia dotacji za przedmiotowy miesiąc wykazano 287 słuchaczy tego kierunku i semestru kształcenia;
- szkoła w Warszawie – 12, 26 i 27 października (semestr I), 26 października (semestry II i III) i 12, 13 i 26 października (semestr IV). Liczba słuchaczy, którzy złożyli podpis wg przedstawionych list obecności wyniosła 68, z tego 53 podpisało się czytelnie. Nie przedłożono list obecności dla kierunku technik administracji semestry I-IV na zajęciach, które odbyły się w dniach: 5, 6 października (semestr II), 8 października (semestr I), 27 października (semestr III), 28 października (semestr II). Do rozliczenia dotacji za przedmiotowy miesiąc wykazano 173 słuchaczy tego kierunku;
- szkoła w Warszawie – 1 i 2 lutego 2020 r. (semestr I-IV) - Liczba słuchaczy, którzy złożyli podpis wg przedstawionych list obecności wyniosła 38, z tego 21 podpisało się czytelnie. Nie przedłożono list obecności dla kierunku technik administracji semestry I-IV na zajęciach, które odbyły się 22 i 23 lutego. Do rozliczenia dotacji za przedmiotowy miesiąc wykazano 210 słuchaczy tego kierunku.

Z oświadczenia działającego z upoważnienia Prezesa Dyrektora oraz wyjaśnień Dyrektorów ww. dwóch szkół, wynikało, że wskazane rozbieżności wynikały z podpisów na listach, których nie udało się odnaleźć do dnia składania wyjaśnień.

NIK, odnosząc się do stanu opisanego w pkt a-c, a także do złożonych wyjaśnień, zgadza się, że pojęcie podpisu czytelnego nie zostało jednoznacznie zdefiniowane, zaś wymóg takiego poświadczania nie jest stosowany konsekwentnie. Niemniej jednak zauważa, że kwestionowane podpisy nie spełniały kryteriów Interpretacji MEN przywołanej przez Dyrektora i nie umożliwiały rozszyfrowania choćby nazwiska słuchaczy. W ocenie NIK listy

¹⁰³ Ustawie o dowodach osobistych, ustawie o podatku akcyzowym, Kodeksie wyborczym.

obecności, jako integralna część dokumentacji przebiegu nauczania¹⁰⁴ są jedynym dowodem dokumentującym obecność i potwierdzającym pobranie dotacji w należytym wysokości, poprzez wykazanie, że konkretny słuchacz, na którego przysługiwały środki, spełnił wymogi ustawowe takiego finansowania (art. 26 ust. 2 i 3 ufzo), tj. uczestniczył w min. 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, co potwierdzone zostało na tych zajęciach poprzez złożenie własnoręcznego i czytelnego podpisu na listach obecności. Bez spełnienia ww. warunków dotację należy uznać za nienależną. Podobne stanowisko wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych (m.in. wyroki WSA w Olsztynie¹⁰⁵). Kwestię kryterium czytelności podpisu poruszał także WSA w Białymstoku, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r.¹⁰⁶, w którym jako podpis czytelny scharakteryzował postawiony własnoręcznie znak pisarski danej osoby, umożliwiając odczytanie przynajmniej nazwiska tej osoby. Ponadto NIK zwraca uwagę na zaostrenie przepisów dotyczących dokumentowania podpisem obecności słuchacza, jakie miało miejsce od 1 stycznia 2019 r.¹⁰⁷, na co zwrócił uwagę również WSA w Olsztynie, w orzeczeniu z dnia 1 września 2021 r.¹⁰⁸ wskazując, że wprowadzona przez ustawodawcę zmiana w zakresie wymogu uzyskania nie tylko własnoręcznego podpisu słuchacza, ale także podpisu czytelnego, ma znaczenie istotne, a jej celem było m.in. uniknięcie jakichkolwiek wątpliwości co do okoliczności, czy dany słuchacz uczestniczył w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych finansowanych ze środków publicznych. Sąd zwrócił także uwagę, że koniecznym jest takie prowadzenie niezbędnej dokumentacji, pozwalające uniknąć zarzutu pobrania dotacji w nadmiernej wysokości i konieczności jej zwrotu. Jednocześnie wymogu tego, w świetle przywołanego rozstrzygnięcia, nie sposób zastąpić innymi środkami dowodowymi. W takim stanie prawnym nie sposób uznać, że wymóg dokumentowania obecności słuchaczy w zakresie wynikającym z art. 26 ust. 3 ufzo został przez Centrum dochowany w ww. przypadkach.

W ocenie NIK przyczyną był brak dostatecznego nadzoru nad prawidłowością danych wykazywanych w miesięcznych informacjach oraz nad sposobem zliczania frekwencji przez dyrektorów szkół, potwierdzaniem i dokumentowaniem uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych oraz archiwizowaniem list obecności. O takim stanie rzeczy świadczą dodatkowo m.in.:

- a) sygnalizowane przez słuchaczy czterech szkół CNI B ŻAK przypadki stosowania praktyki podpisywania list obecności także poza zajęciami (np. w sekretariatach szkół), pomimo wymogu zawartego w art. 26 ust 3 ufzo, zgodnie z którym uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych potwierdza się na tych zajęciach. Powyższa sytuacja wystąpiła w czterech szkołach¹⁰⁹, których dyrektorzy zaprzeczyli, by takie sytuacje miały miejsce¹¹⁰.

Wyjaśnienia te nie są spójne z informacjami pozyskanymi od słuchaczy tych szkół, którzy w złożonych oświadczeniach wskazywali na podpisywanie list także w sekretariatach oddziałów/szkół. W jednym przypadku (szkoła w Poznaniu) słuchacz oświadczył, że nie uczestniczył w żadnych

¹⁰⁴ W myśl § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne gimnazja dla dorosłych i szkoły ponadgimnazjalne dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1170 ze zm.).

¹⁰⁵ wyroki WSA w Olsztynie¹⁰⁵ z 1 września 2021 r. sygn. akt I SA/OI 335/21, z 13 października 2022 r. I SA/OI 361/22.

¹⁰⁶ Sygn. akt I SA/Bk 62/14.

¹⁰⁷ Art. 44 pkt. 10 lit. b ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245 ze zm.).

¹⁰⁸ Sygn. akt I SA/OI 335/21.

¹⁰⁹ Dwuletniej Szkole Policealnej ŻAK w Poznaniu, Szkole Policealnej Prawa i Administracji ŻAK w Toruniu (nr RSPO 104088), Szkole Policealnej Medycznej ŻAK w Radomsku (nr RSPO 124444) oraz Szkole Policealnej Medycznej ŻAK w Katowicach (nr RSPO 126939).

¹¹⁰ Dyrektor szkoły w Radomsku wyjaśnił, że w sekretariacie dochodzi jedynie do weryfikacji podpisów w przypadku wątpliwości czy czytelność podpisów słuchaczy nie zostanie zakwestionowana. Podobnie oświadczył działający w imieniu Prezesa Dyrektor, który nie potrafił wyjaśnić, czy sytuacja taka faktycznie miała miejsce, czy dotyczyła uzupełnienia poświadczenia obecności słuchacza, który był na zajęciach, a listy nie podpisał, czy też była wynikiem jakiegoś błędu ludzkiego.

obowiązkowych zajęciach, natomiast co jakiś czas był wzywany w celu uzupełnienia podpisów. Pobrana na niego dotacja w okresie od września 2019 r. do sierpnia 2022 r. wyniosła łącznie 2 202,24 zł, z tego 1 743,42 zł – na podstawie frekwencji wynikającej z list obecności podpisywanych na wezwanie szkoły, a 458,82 zł – pobrana nienależycie (brak poświadczenia obecności na listach).

- b) obliczanie przez dyrektorów frekwencji w miesiącu lutym 2020 r. (dot. dwóch spośród 12 informacji miesięcznych objętych próbą), w którym przypadła podział semestrów, w stosunku do zajęć obowiązkowych w danym semestrze kształcenia, a nie w odniesieniu do pełnego miesiąca organizowanych zajęć (względem danego słuchacza), podczas gdy, zgodnie z art. 26 ust. 2 ufzo, dotacja jest należna na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony. Taki sposób obliczania frekwencji skutkowało pobraniem dotacji na słuchaczy:
- Policealnej Szkoły CNIb ŻAK w Piasecznie (semestr I kierunku technik administracji), który potwierdził podpisem obecność na czterech godzinach zajęć w dniu 23 lutego 2020 r. i na tej podstawie uznano, że spełnił wymóg frekwencyjny¹¹¹, podczas gdy zaplanowana liczba zajęć dla I sem. ww. kierunku wyniosła w lutym 16 godzin.
 - Dwuletniej Szkoły Policealnej ŻAK w Poznaniu (semestr I kierunku florysta), który potwierdził podpisem obecność na dwóch godzinach zajęć w dniu 1 lutego 2020 r. i na tej podstawie uznano, że spełnił wymóg frekwencyjny, podczas gdy zaplanowana liczba zajęć dla I sem. ww. kierunku wyniosła w lutym osiem godzin. Pobrana w okresie od lutego do sierpnia 2020 r. dotacja na ww. ucznia wyniosła w sumie 1233,16 zł¹¹².

Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor przyznał, że frekwencja powinna być obliczona na podstawie wszystkich obowiązkowych godzin zajęć, jakie zostały zrealizowane w danym miesiącu i prawdopodobnie omyłkowo policzono dwóm uczniom¹¹³ jedynie część godzin zaplanowanych w lutym 2020 r.

(akta kontroli str. 389-394, 561-794, 827-829, 849-972, 993-1060, 1068-1159, 1524-1605, 1638-1699, 3489-3496, 3505-3526, 3585-3593, 3617)

2. Centrum i spółka świadcząca na jego rzecz obsługę finansową szkół nie posiadała dwóch dowodów (spośród 40 objętych próbą), potwierdzających wykorzystanie dotacji: faktury nr FV/208/20 (na kwotę 3444,02 zł, z czego 1604,30 zł stanowiło wydatek z dotacji) oraz dokumentu poświadczającego zmianę wartości wydatku wynikającego z faktury nr FV RA/CZN/29/2019, z 18 700 zł na 18 460,30 zł (z tego 18 168,24 zł stanowiło rozliczenie dotacji). Stanowiło to naruszenie przepisów art. 4 ust. 3 pkt 6 ustawy o rachunkowości w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego, w których wskazano obowiązek gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą. NIK zwraca także uwagę, że w ww. próbie trzy dokumenty, na podstawie których dokonywano wydatków rozliczanych w ramach dotacji były duplikatami faktur pierwotnych. W toku kontroli NIK Centrum przedłożyło kopie dwóch brakujących faktur. Działający z upoważnienia Prezesa Dyrektor oświadczył, że Spółka nie jest w stanie odtworzyć przyczyn stosowania duplikatów faktur, a nie oryginałów. Podkreślił, że pod względem księgowym oraz podatkowym mają one taką samą moc prawną, jak oryginał.

¹¹¹ Dotacja 115,68 zł za ww. miesiąc, przy czym Centrum, z uwagi na brak systemu elektronicznego służącego rozliczaniu dotacji z powiatem piaseczyńskim, nie potrafiło określić, czy dotacja została przyznana na ucznia także w kolejnych miesiącach 2020 r.

¹¹² Zgodnie z obowiązującymi przepisami covidowymi. Por. wyrok NSA z 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 49/21).

¹¹³ Słuchacze objęci próbą, w przypadku których nieprawidłowość ta została stwierdzona.

NIK zgadza się, że duplikat ma moc dowodową równoważną oryginałowi faktury, jednak zauważa, że zastępowanie oraz brak oryginalnych dokumentów wskazują na niezapewnienie prawidłowego obiegu i gromadzenia dokumentów źródłowych.

(akta kontroli str. 1892-1896, 1950-1954, 1978, 3535-3536, 3538-3540)

3. Spółka CNIb ŻAK wydatkowała środki dotacji w łącznej kwocie 98 872,14 zł¹¹⁴, niezgodnie z przeznaczeniem, na jaki została udzielona dotacja, wynikającym z art. 35 ust. 1 ufzo. Zgodnie z tym przepisem dotacje służą dofinansowaniu realizacji zadań szkół, w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących¹¹⁵, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły (w tym na m.in. roczne wynagrodzenie osoby fizycznej, zatrudnionej w szkole, sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe¹¹⁶ oraz zadania, o których mowa w art. 83 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami), wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących: książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu, sprzęt rekreacyjny i sportowy¹¹⁷, meble, pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o określonej wartości¹¹⁸. Naruszenie dotyczyło¹¹⁹:

- a. Finansowania z dotacji w sumie 11 218,93 zł¹²⁰ premii wypłacanej dyrektorowi i wicedyrektorowi jednej z badanych Szkół w 2019 i 2022 r. oraz kierownikowi sekretariatu innej Szkoły w 2022 r.

Dyrektor, działający z upoważnienia Prezesa, oświadczył, że środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a każdy z tego typu wydatków analizowany był indywidualnie w ramach danego stosunku prawnego. W ocenie Centrum wszystkie należne pracownikom świadczenia pracownicze mieszczą się w kategorii wydatków przewidzianych w art. 35 ust 1 ufzo. Dyrektor oświadczył, że możliwość tworzenia funduszu premii uznaniowej i wypłaty z niego środków pracownikom za szczególne osiągnięcia wynikała z obowiązującego w Spółce regulaminu wynagradzania¹²¹, oraz że wydatkom takim można przypisać istotną z perspektywy art. 35 ufzo cechę, jaką jest realizacja zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, rozumianej jako szereg czynności, które są niezbędne dla prowadzenia przez szkołę zadań w tym zakresie. Tym samym – jak wynika z wyjaśnień – bieżące koszty osobowe prowadzenia takiej obsługi, powinny podlegać finansowaniu z dotacji, podobnie jak świadczenia na rzecz pracowników. Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył również, że wynagrodzenie miesięczne oraz spodziewana przy określonym wkładzie pracy i wysiłku premia tworzą właściwy, motywujący do wysokiej jakości pracy na rzecz szkoły system wynagradzania, co zapewnia skuteczniejsze osiągnięcie wszystkich celów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.

Nie kwestionując zasadności przyznawania premii pracownikom, NIK zauważa, że przedmiotowa kwestia była rozpatrywana m.in. przez WSA w Szczecinie, który w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r. (I SA/Sz 214/22) orzekł,

¹¹⁴ Co stanowiło 1% dotacji przyznanej w latach 2019-2022 badanym Szkołom (9 660 360 zł), w tym 12 999,23 zł, tj. 3,5% z 373 095,01 zł próby obejmującej 40 wydatków), przy czym wartość ta uwzględnia szacunkowy, proporcjonalny udział premii w całości wynagrodzenia brutto pracowników w ramach danej szkoły policealnej, bez wartości przypadającej pozostałym szkołom CNIb ŻAK, funkcjonującym w Warszawie i Skarżysku-Kamiennym.

¹¹⁵ W rozumieniu art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900).

¹¹⁷ Dot. dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

¹¹⁸ Nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.), dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania.

¹¹⁹ Kwoty stanowią sumę wydatkowanych środków dotacji w danym roku z rachunków badanych Szkół.

¹²⁰ Kwota premii netto uwzględniająca udział procentowy badanych Szkół w całości premii przyznanej pracownikom, bez kosztów tzw. pochodnych.

¹²¹ § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Centrum Nauki i Biznesu ŻAK Sp. z o.o.

że pracodawca może premiować pracowników szkoły, pod warunkiem, że nie czyni tego kosztem dotacji uzyskanej na zupełnie inne cele. Zdaniem WSA tylko warunki przyznawania premii (nagród) powiązane z kształceniem, wychowaniem, czy opieką realizowaną w placówce mogą być wydatkami na premie (nagrody) i mogą być pokryte z dotacji. Beneficjentem premii powinno być dziecko (uczeń), a nie nauczyciel. W przeciwnym razie premia ma charakter motywujący nauczyciela i w ocenie WSA nie może być pokryta z dotacji oświatowej. Wprawdzie § 6 ust 1 przywołanego wyżej regulaminu wynagradzania pracowników, obowiązującego w CNIb ŻAK, przewidywał możliwość utworzenia przez pracodawcę funduszu premii uznaniowej, w ramach posiadanych środków płatniczych, jednak regulamin nie wiązał wypłaty premii z wykonywaniem przez pracownika w placówce zadań oświatowych polegających na kształceniu, wychowaniu czy opiece nad uczniami. W takim stanie rzeczy zdaniem NIK premia wypłacona ww. osobom powinna być sfinansowana przez Centrum ze środków własnych Spółki.

(akta kontroli str. 1892-1905, 1924-1928, 2006-2009, 3530-3531, 3536, 3541-3542)

- b. Finansowania z dotacji wynagrodzenia pracowników szkół w Skarżysku-Kamiennej za październik 2020 r., odpowiedzialnego za działania związane przede wszystkim z marketingiem, promocją szkoły oraz rekrutacją słuchaczy, rozwoju sprzedaży, dbałością o wizerunek firmy, realizacją planów sprzedażowych i działań zwiększających przychody i optymalizujących koszty. Wydatki te nie wiązały się z celem wynikającym z art. 35 ust. 1, na jaki może być wykorzystana dotacja, tj. nie służyły realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a stanowiły wydatek na cele powiązane z podwyższaniem zysków organu prowadzącego szkołę¹²².

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że koszt, o którym mowa, omyłkowo sfinansowano w części z dotacji.

NIK zauważa, że wynagrodzenia pracowników realizujących zadania na stanowiskach specjalisty ds. rozwoju usług edukacyjnych lub specjalisty ds. marketingu, tj. o tożsamym zakresie czynności jak ww. pracownika, zostały wypłacone ze środków dotacji (w sumie 44 558,42 zł) w ramach:

- Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Sieradzu: 2 659,01 zł w 2019 r., 788,82 zł w 2020 r.,
- Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach: 6946,04 zł w 2019 r., 3848,85 zł w 2020 r., 920,14 zł w 2021 r.,
- Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Skarżysku-Kamiennej: 9922,55 zł w 2020 r. (w tym ww. wynagrodzenie za październik), 14 399,81 zł w 2021 r.,
- Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Warszawie: 5073,20 zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 1892-1895, 1912-1923, 3324-3325, 3530-3531, 3536)

- c. Finansowania z dotacji wynagrodzenia pracowników Szkół Policealnych CNIb ŻAK w Siedlcach i Warszawie, nierealizujących zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki lub obsługi administracyjnej szkół, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego, zatrudnionych m.in. na stanowiskach:
- asystentki zarządu¹²³, odpowiedzialnej m.in. za prowadzenie biura, zarządzanie kalendarzem przełożonych, koordynację kontaktów,
 - dyrektora zarządzającego¹²⁴, zajmującego się m.in. zarządzaniem operacyjnym, współtworzeniem i realizacją strategii firmy, podejmowaniem decyzji inwestycyjnych, dotyczących rozwoju usług, zapewnieniem

¹²² Por. m.in.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 października 2021 r., sygn. akt I SA/OI 518/21, wyrok NSA z 10 września 2020 r. sygn. akt I GSK 209/18.

¹²³ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 131,17 zł w 2021 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie 416,90 zł w 2019 r., 530,74 zł w 2022 r.

¹²⁴ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 2184,92 zł w 2021 r., 2144,16 w 2022 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie 7456,88 zł w 2019 r., 8926,13 zł w 2022 r.

- płynności finansowej, szeroko pojętym nadzorem nad funkcjonowaniem szkół, ich wynikiem finansowym,
- konsultanta infolinii¹²⁵, m.in. informującego klientów o aktualnej ofercie edukacyjnej firmy i realizujących cele sprzedażowe,
 - koordynatora ds. wsparcia sprzedaży¹²⁶, odpowiedzialnego m.in. za działania wspierające sprzedaż i realizację planów marketingowych, zwiększanie przychodów i optymalizację kosztów,
 - regionalnego koordynatora marketingu¹²⁷, do zadań którego należała m.in. obsługa oddziałów w zakresie marketingu, zarządzanie budżetem regionu, budowanie wizerunku firmy, pozyskiwanie klientów i utrzymywanie z nimi długotrwałych relacji, analiza konkurencji,
 - specjalisty ds. prawnych¹²⁸, świadczącego obsługę prawną organów, jednostek i komórek organizacyjnych pracodawcy i pozostałych podmiotów z grupy kapitałowej (poprzez m.in. udzielanie porad i konsultacji, uczestniczenie w negocjacjach, sporządzanie opinii i informacji, opracowanie projektów dokumentów i pism, w szczególności z zakresu prawa pracy),

a więc realizujących zadania podmiotu gospodarczego, ukierunkowane na osiągnięcie zysku i zwiększanie przychodów bądź obsługę organów Spółki i jej klientów, natomiast nie stanowiących zadań organu prowadzącego szkołę,

- kierownika, koordynatora lub specjalisty ds. kursów i szkoleń¹²⁹, podczas gdy środki, z których finansowane były wynagrodzenia tych osób, nie były przyznane na działalność szkół wynikającą z organizacji takich form przekazywania wiedzy,
- pracownika obsługi technicznej i monitoringu¹³⁰, który świadczył pracę dla słuchaczy szkół CNIb ŻAK, zlokalizowanych w Łodzi, podczas gdy opłacony został ze środków szkoły w Siedlcach.

W sumie ww. wynagrodzenia wyniosły 42 921,76 zł.

Z oświadczenia działającego w imieniu Prezesa Dyrektora wynika m.in., że w ocenie Spółki wydatki na ww. wynagrodzenia mieściły się w zakresie dopuszczonym art. 35 ust. 1 ufzo, w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego. Jak oświadczył: pracownicy centrali świadczą pracę z Łodzi na rzecz wszystkich szkół, których organem prowadzącym jest Centrum (...) zajmują się obsługą administracyjną Szkół, co sprawia, iż wydatki te uznać należy za mieszczące się w dyspozycji art. 35 ufzo. Odnośnie do stanowiska specjalisty ds. rozwoju usług edukacyjnych Dyrektor oświadczył, że wydatek ten związany był z prowadzoną przez szkoły promocją wartości edukacyjnych, która jest obowiązkowa¹³¹.

(akta kontroli str. 2060-2178, 2190-2335, 2341-2415, 2472-2728, 3302-3385, 3530-3531, 3536-3537, 3550-3551, 3559-3560)

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Jak wykazano powyżej, czynności pracowników dotyczyły przede wszystkim działań marketingowych, miały na celu pomnażanie zysków bądź obsługę organów Spółki i były dokonywane niezasadnie ze środków dotacji. O ile dopuszczonym jest, aby z tych środków pokrywać szeroki katalog wydatków organu prowadzącego i szkół, określonych

¹²⁵ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 396,93 zł w 2021 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie 3374,70 zł w 2022 r.

¹²⁶ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 442,44 zł w 2021 r.

¹²⁷ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 961,26 zł w 2021 r.

¹²⁸ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie 2617,24 zł w 2019 r.

¹²⁹ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 4522,45 zł w 2021 r., Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Warszawie 8454,10 zł w 2019 r.

¹³⁰ Szkoła Policealna CNIb ŻAK w Siedlcach 361,74 zł w 2021 r.

¹³¹ Wynikającym z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (dalej: Minister) z 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324) - pkt 3 załącznika do rozporządzenia, po uchyleniu uchwalono rozporządzenie z 27 sierpnia 2015 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. poz. 1270), które w § 6 ust. 1 odsyła do rozporządzenia Ministra z 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek (Dz. U. poz. 1214).

w ww. przepisach, to muszą one być związane z realizacją zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej (wyrok WSA w Szczecinie z 27 października 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 541/21, wyrok WSA w Gdańsku I SA/Gd 1018/20). Jak bowiem zauważył WSA w Białymstoku (wyrok z 29 stycznia 2021 r. I SA/Bk 922/20) środki pochodzące z dotacji nie mogą stanowić źródła finansowania wydatków na utrzymanie podmiotu, będącego organem, prowadzącym szkołę, a także na pokrycie kosztów, związanych z ogólną organizacją i funkcjonowaniem szkoły, niezwiązanych z działalnością oświatową (...), celem dotacji jest dofinansowanie realizacji zadań szkoły, a nie dofinansowanie realizacji zadań organu prowadzącego.

- d. Zakupu gadżetów reklamowych – 35 szt. kubków izolacyjnych z nadrukiem, za 527,06 zł, z tego 173,03 zł sfinansowano z dotacji przyznanej Szkole Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach w 2019 r.

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że w tym przypadku mogło chodzić o kubki wykorzystywane w organizacji tzw. „kącików kawowych”, czyli miejsc w szkołach, w których słuchacze w przerwie między zajęciami mogli napić się ciepłej kawy lub herbaty.

NIK zauważa, że charakter prowadzonej przez kontrahenta realizującego ww. zamówienie działalności reklamowej, ilość i cena nabytych produktów, wskazują na zakup przedmiotów o przeznaczeniu promocyjnym, podczas gdy tego typu wydatki, jak wynika m.in. z wyroku WSA w Olsztynie¹³² oraz wyroku NSA z 19 marca 2014 r.¹³³, służą finansowemu interesowi organu prowadzącego, jakim jest zwiększenie przychodów spółki i nie mogły być zakwalifikowane jako wydatki bieżące, ponieważ bez ich poniesienia placówki mogły prowadzić bieżącą działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. W ocenie Sądu reklamę i promocję wprawdzie można powiązać z nauczaniem, wychowaniem i opieką, lecz pośrednio, co nie uzasadnia przeznaczenia na ten cel środków otrzymanych z budżetu jst.

(akta kontroli str. 1749-1752, 1787-1789, 2385, 3550, 3559)

4. Centrum, wbrew wymogowi art. 85 § 2 Kodeksu pracy, według którego wynagrodzenie za pracę płatne raz w miesiącu wypłaca się z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego, nieterminowo dokonało wypłaty wynagrodzenia nauczyciela Szkoły Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach za grudzień 2019 r. (wydatek z dotacji 640 zł), które uregulowane zostało w dniu 10 lutego 2020 r. (opóźnienie wyniosło 31 dni).

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że wynagrodzenie zostało zapłacone po potwierdzeniu prawidłowego wykonania przez nauczyciela jego obowiązków (weryfikacja przeprowadzenia zajęć i ich wykazania w dokumentacji przebiegu nauczania) oraz po potwierdzeniu godzin pracy przez dyrektora szkoły, które odbyło się po wymaganym terminie, czego przyczyn Dyrektor nie ustalił.

(akta kontroli str. 1892-1895, 1933-1937, 3532, 3537)

5. Centrum dokonało rozliczeń wykorzystania środków dotacji, przyznanej Szkole Policealnej CNIb ŻAK w Siedlcach, niezgodnie z trybem wynikającym z uchwały organu dotującego (art. 38 ust. 1 ufzo) określonym w § 5 ust. 2 ww. uchwały nr IX/98/2019 Rady Miasta Siedlce. Nie przedstawiono odrębnego rozliczenia dotacji za efekt kształcenia przekazanej w 2020 r., wykazując rozliczenie kwoty przyznanej z tego rodzaju dotacji wraz z rocznym rozliczeniem dotacji bieżącej za 2020 r.¹³⁴.

¹³² Wyrok z dnia 13 października 2021 r., sygn. akt. I SA/OI 518/21.

¹³³ Sygn. akt II GSK 1858/12.

¹³⁴ W rozliczeniu za grudzień 2020 r. dot. środków dotacji bieżącej wykazano kwotę dotacji przeznaczonej na wydatki jednostki – narastająco w kwocie 448 685,00 zł, wykazując jednocześnie 0 zł w ramach dotacji niewykorzystanej – narastająco, podczas gdy kwota 448 685 zł stanowiła sumę 413 896,76 zł przekazanej i rozliczonej dotacji bieżącej i 34 788,24 zł środków wykorzystanych z dotacji za efekt kształcenia.

Nie złożono także stosownej korekty ww. rozliczenia. W konsekwencji takiego działania rozliczoną dotacją bieżącą zawyżono o 34 788,24 zł.

Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że rozliczenie, o którym mowa powyżej, zostało złożone w terminie i nie zostało zakwestionowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku, gdyby ją uznała, że przedłożone rozliczenie jest błędne i wystąpiłaby do CNI B ŻAK z taką informacją, stosowna korekta zostałaby przygotowana. W ocenie Spółki ze względu na wskazanie kwot obu dotacji na wniosku rozliczeniowym nie doszło do zawyżenia wartości dotacji bieżącej.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia wskazuje, że nieprawidłowość miała charakter formalny, zawyżający rozliczenie dotacji bieżącej o kwotę dotacji za efekt.
(akta kontroli str. 2392-2401, 3564-3565, 3569)

6. CNI B ŻAK nie zapewnił pełnego wyposażenia Szkoły Policealnej Opieki Medycznej ŻAK w Łodzi, wymaganego w trakcie kształcenia w zawodzie opiekun medyczny, na podstawie załącznika nr 20 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego¹³⁵, pomimo sformułowanych zaleceń po kontroli Łódzkiego Kuratora Oświaty w Łodzi w listopadzie 2021 r. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in. brak sprzętu do przemieszczania chorych (chodzików). Powyższy brak potwierdzony został w trakcie oględzin, przeprowadzonych przez NIK w dniu 7 czerwca 2023 r. Ponadto szkoła nie dysponowała: ciśnieniomierzem elektrycznym, materacami przeciwodleżynowymi oraz bańkami bezogniowymi, również wymienionymi w ww. akcie prawnym. Wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych było obowiązkiem Centrum, jako organu prowadzącego szkołę, wynikającym z art. 10 ust. 1 pkt 5 Prawa oświatowego. Działający w imieniu Prezesa Dyrektor oświadczył, że w trakcie kontroli kuratorium oświaty wykazano jedynie niewielkie braki w sprzęcie, o którego ponowną weryfikację poproszono Dyrektora szkoły, ze względu na fakt, iż zgodnie z wynikami inwentaryzacji wyposażenie to znajdowało się na stanie oddziału. Jak wynika z wyjaśnień: Dyrektor szkoły po konsultacji z wykładowcą nie wykazał już braków w sprzęcie. Wobec stwierdzonego stanu podczas oględzin NIK Dyrektor zadeklarował ponowną weryfikację i doposażenie szkoły.

(akta kontroli str. 2800-2812, 3472, 3476, 3489, 3491-3493, 3529-3530, 3535)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK zwraca uwagę na konieczność wzmoczenia nadzoru ze strony Centrum, jako organu prowadzącego szkołę, nad sposobem dokumentowania, zliczania i sprawozdawania stanu słuchaczy uczestniczących w min. 50% zajęć obowiązkowych, w zw. z art. 26 ust. 3 ufzo, pod kątem m.in. wykazywania przez dyrektorów szkół liczby słuchaczy zgodnej ze stanem faktycznym oraz uwzględniającej warunek czytelności składanych podpisów i miejsca potwierdzania obecności.

Wnioski 1. Dokonanie korekty rozliczeń rocznych dotacji pod kątem środków pobranych w nadmiernej wysokości w wyniku wykazywania stanów słuchaczy niespełniających obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 2 i 3 ufzo.

¹³⁵ Dz. U. poz. 991 ze zm.

2. Dokonanie korekty rozliczeń rocznych dotacji pod kątem środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 35 ust. 1 ufzo.
3. Zapewnienie pełnego wyposażenia Szkoły Policealnej Opieki Medycznej ŻAK w Łodzi, wymienionego w załączniku nr 20 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w zakresie kształcenia na kierunku opiekun medyczny.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 27 września 2023 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Łódź, grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

.....
podpis