



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LLU.410.009.01.2023

**Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki**

00-529 Warszawa
ul. Wspólna 1/3

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/23/067 – Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji i Nauki w Warszawie ¹ , ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki od 19 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej od 4 czerwca 2019 r. do 18 października 2020 r., Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 11 sierpnia), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, mającego związek z zakresem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Przemysław Fidecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/79/2023 z 18 kwietnia 2023 r. 2. Katarzyna Zglińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/80/2023 z 18 kwietnia 2023 r. 3. Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/111/2023 z 22 czerwca 2023 r. (akta kontroli tom I str. 2-4, 143-155, tom IV str. 99)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Edukacji Narodowej, a następnie Minister Edukacji i Nauki, podjął działania, które zmniejszyły ryzyko pobierania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴ nienależnych kwot dotacji dla szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki⁵. Minister, w kolejnych rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst⁶, wprowadzał nowy sposób finansowania tych szkół, polegający na podzieleniu dotychczasowej subwencji, naliczanej na uczniów, na dwie części: „za uczestnictwo w zajęciach” i „za zdany egzamin” oraz stopniowym obniżaniu wysokości subwencji „za uczestnictwo w zajęciach”, przy jednoczesnym zwiększaniu subwencji „za zdany egzamin”. W związku z obowiązującą w art. 26 ust. 2 i 5 ufo zasadą udzielania przez jst dotacji na ucznia w wysokości równej kwocie subwencji, zmniejszenie jej na uczniów, wykazywanych przez szkoły jako uczestniczący w zajęciach, zmniejszyło ryzyko pobierania znacznych kwot nienależnej dotacji przez szkoły i organy prowadzące zawiązujące liczbę tych uczniów, co było częstym i trudnym do wykrycia nadużyciem.

Niemniej jednak sposób uregulowania w ufo systemu finansowania szkół kształcących osoby dorosłe wciąż sprzyja nadużyciom i nieefektywnemu wykorzystaniu środków

¹ Dalej: Ministerstwo lub MEiN.

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

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

⁴ Dalej: jst.

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 30 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400; dalej: ufo) są to: szkoły dla dorosłych (szkoła podstawowa i liceum ogólnokształcące), branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne. Dalej: niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe.

⁶ Kolejne rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ministra Edukacji Narodowej: z dnia 15 grudnia 2017 r. – sposób podziału w roku 2018 (Dz. U. poz. 2395), z dnia 18 grudnia 2018 r. – w roku 2019 (Dz. U. poz. 2446), z dnia 12 grudnia 2019 r. – w roku 2020 (Dz. U. poz. 2446, ze zm.); Ministra Edukacji i Nauki: z dnia 18 grudnia 2020 r. – w roku 2021 (Dz. U. poz. 2384), z dnia 21 grudnia 2021 r. – w roku 2023 (Dz. U. poz. 2820).

publicznych i wymaga kompleksowej zmiany. Świadczą o tym pisma jst kierowane do Ministra w okresie objętym kontrolą oraz prace nad powołaniem grupy roboczej do wypracowania zmiany dotowania tych szkół, utworzonej na wniosek przedstawiciela strony samorządowej, zgłoszony w ramach Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁷.

Na finansowanie tego systemu corocznie ponoszone były z budżetów jst wydatki publiczne w wysokości około pół miliarda złotych, które wzrastały w latach 2019-2022. Wynikająca ze sprawozdań budżetowych jst kwota wydatków poniesionych w tym okresie (2021 mln zł) była jednak niepełna. Obejmowała tylko wydatki na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych, które, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK, były w sprawozdaniach zaniżone szacunkowo o około 50,8 mln zł. Ponadto nie obejmowała, niemożliwych do ustalenia z uwagi na brak odpowiednich podziałek klasyfikacji, wydatków na dotacje dla pozostałych typów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe. W trakcie kontroli NIK MEiN zwróciło się do Ministerstwa Finansów o wprowadzenie zmian w stosownych przepisach, umożliwiających określenie wysokości tych wydatków.

W okresie objętym kontrolą Minister nie ustalił przyczyn problemów zgłoszonych przez jst, dotyczących istotnych dysfunkcji systemu dotowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe oraz nie zaproponował najbardziej pilnych zmian w ufo lub kompleksowej nowelizacji tego aktu prawnego. Od kwietnia 2022 r. działania MEiN koncentrowały się na uformowaniu grupy roboczej w ramach Zespołu KWRiST.

W okresie epidemii COVID-19 Minister, wprowadzając zmiany w rozporządzeniu COVID-19⁸, na bieżąco reagował na zgłaszane przez jst problemy związane z potrzebą tworzenia odpowiednich i adekwatnych do sytuacji regulacji prawnych, dotyczących zasad ustalania dotacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania szkół. Mimo że niektóre regulacje zostały wykorzystane w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe do wykazywania do dotacji, w warunkach nauki zdalnej, zawyżonej liczby uczniów, to kolejne zmiany przepisów stopniowo ograniczały stosowane mechanizmy nadużyć.

Ministerstwo niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁹ rozpatrzyło osiem pism jst, w których zwrócono się o dokonanie zmian ufo i innych przepisów prawa, by wyeliminować nadużycia w systemie dotowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe. Sześć pism przekazały dwie jst, które w latach 2019 – 2022 poniosły największe wydatki na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych. Były to Miasto Stołeczne Warszawa i Miasto Kraków. Jednostki te wskazywały na potrzebę skuteczniejszej ochrony środków publicznych wypłacanych w formie dotacji oraz wzmocnienia uprawnień jst związanych z kontrolą jej pobierania i wykorzystania. Informacji o treści nieuznanych za petycje pism nie podano do publicznej wiadomości oraz nie przestrzegano wymaganego w tej ustawie sposobu lub terminu rozpatrzenia siedmiu pism.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie warunków organizacyjno – prawnych do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych

Opis stanu faktycznego

1. Obsługę zadań Ministra Edukacji Narodowej, a następnie Ministra Edukacji i Nauki (w zakresie działu administracji rządowej – oświata i wychowanie), związanych z zakresem przedmiotowym kontroli NIK, zapewniał w okresie objętym kontrolą Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym¹⁰.

W skład DWST, zgodnie z regulaminami wewnętrznymi, wchodziły wydziały: Analiz, Organizacji Oświaty Samorządowej, Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli, Subwencjonowania

⁷ Dalej Zespół KWRiST.

⁸ Rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 493, ze zm.).

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870. Dalej: ustawa o petycjach.

¹⁰ Dalej: DWST.

Samorządu Terytorialnego oraz Statystyki (od 24 czerwca 2021 r. Danych i Rozwoju). Realizowano m.in. zadania:

- Wydział Analiz – przygotowywanie koncepcji finansowania oświaty i analiz dotyczących finansowania zadań oświatowych, prowadzenie analiz wykorzystania środków budżetowych pod kątem realizacji celów strategicznych oraz dotyczących wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe i wykorzystanie części oświatowej subwencji ogólnej dla jst oraz zasady jej podziału, prowadzenie analiz treści zawartych w ocenach skutków regulacji oraz analiz ekonomicznych treści zawartych w projektach aktów prawnych dotyczących ich skutków finansowych.
- Wydział Organizacji Oświaty Samorządowej – dotowanie z budżetu jst szkół i placówek, które nie były prowadzone przez jst, zezwolenia na założenie szkoły publicznej przez osobę inną niż jst lub osobę fizyczną.
- Wydział Subwencionowania Samorządu Terytorialnego – koordynowanie współpracy innych departamentów z jst, organizacjami zrzeszającymi te jednostki oraz stroną samorządową Zespołu KWRiST, podział oraz wysokość planowanych i ostatecznych kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla jst, przyznawanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.
- Wydział Statystyki/Wydział Danych i Rozwoju - prace analityczne i statystyczne z zakresu oświaty, w tym opracowywanie ilościowych i jakościowych danych oraz wskaźników obrazujących warunki, procesy i efekty działań edukacyjnych, przygotowywanie danych niezbędnych do naliczenia jst części oświatowej subwencji ogólnej na podstawie danych zgromadzonych w systemie informacji oświatowej¹¹.

Wszystkie zadania określone w regulaminach DWST odnosiły się do regulaminu Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str. 10-134, 156-202, 490-513)

W Departamentach Ministerstwa realizowano zadania w zakresie swoich właściwości, m.in. dotyczące inicjowania i terminowego opracowywania projektów dokumentów rządowych (w tym projektów aktów normatywnych).

Minister nie zgłaszał w latach 2019-2023 propozycji zmian legislacyjnych ufzo i ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹² w zakresie związanym bezpośrednio lub pośrednio z finansowaniem i funkcjonowaniem niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe.

(akta kontroli tom I str. 5, 11-58, 135-136, 394-398, 490-513)

W efekcie wprowadzenia ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹³, której projekt Prezes Rady Ministrów¹⁴ przedstawił Sejmowi w dniu 25 września 2018 r.¹⁵ (druk nr 2861), od 1 września 2019 r. wprowadzono zmiany w funkcjonowaniu szkół kształcących osoby dorosłe dotyczące: zniesienia kategorii szkół niepublicznych bez uprawnień szkoły publicznej¹⁶, nałożenia na szkoły niepubliczne obowiązku stosowania organizacji roku szkolnego ustalonej dla szkół publicznych, likwidacji podziału szkół policealnych na szkoły dla młodzieży i szkoły dla dorosłych. Stosownie do tych zmian wprowadzono zmiany w ufzo i usio. W ustawie z 22 listopada 2018 r. znalazły się rozwiązania wynikające z analizy uwag zgłaszanych przez podmioty stosujące przepisy ufzo. W związku z uwagami wprowadzono m.in.: uszczegółowienie art. 35 ust. 1 ufzo (zmiany przepisów dotyczących ograniczenia kwoty środków z dotacji przeznaczonych na wynagrodzenia osób zatrudnionych w niesamorządowych szkołach i placówkach); przepisów dotyczących dotowania branżowych szkół II stopnia; przepisów dotyczących wyboru szkoły, która będzie otrzymywać dotację, w przypadku, gdy ten sam uczeń uczęszcza do dwóch szkół; doprecyzowanie definicji zajęć obowiązkowych, w których zobowiązany jest uczestniczyć uczeń lub słuchacz, przywołanych w art. 26 ust. 2, art. 34 ust. 3 i art. 41 ust. 2 ufzo; wprowadzono zmianę przepisu

¹¹ Dalej: SIO.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2597, ze zm. Dalej: usio.

¹³ Dz. U. poz. 2245, ze zm. Dalej: ustawa z 22 listopada 2018 r.

¹⁴ Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji Narodowej do reprezentowania Rządu w tej sprawie.

¹⁵ W okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

¹⁶ Od 1 września 2019 r. w systemie oświaty mogą funkcjonować wyłącznie szkoły publiczne i niepubliczne.

dotyczącego sposobu wyliczania wskaźnika zwiększającego. Dyrektor DWST wyjaśnił, że niektóre ze zmian wprowadzono, aby przeciwdziałać — zauważanym przez powiaty — nieprawidłowościom lub wyłudzeniom dotacji. Były to zmiany w art. 26¹⁷, art. 27¹⁸, art. 35¹⁹.
(akta kontroli tom I str. 395-398, 490-513; tom IV str. 4)

W dniu 13 kwietnia 2022 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ufoz oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206). Według zgłaszających, ustawa miała na celu zapewnienie publicznym i niepublicznym szkołom, w których realizuje się obowiązek szkolny i obowiązek nauki, prowadzonym przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, poprawę warunków funkcjonowania, głównie w aspekcie finansowym. W projekcie zaproponowano niektóre rozwiązania, związane z systemem finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Stanowisko Prezesa Rady Ministrów (14 lipca 2022 r.) zostało przygotowane przez MEiN (DWST). W stanowisku wskazano, że projekt zawiera rozwiązania, mające na celu zmniejszenie różnic w dystrybucji środków między publicznymi i niepublicznymi jednostkami systemu oświaty oraz dopuszczenie do powstawiania „prywatnych” publicznych szkół i przedszkoli, z pominięciem realnych potrzeb i planów jst, odpowiedzialnych za zapewnienie bezpłatnego kształcenia, wychowania, opieki. Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała projekt ustawy. Na dzień 15 maja 2023 r., według publicznie dostępnych danych, zamieszczonych na stronie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, po wpłynięciu do Sejmu stanowiska Rządu, poselski projekt ustawy (druk nr 2206) nie był dalej procedowany.

Projektowane zmiany, odnoszące się do niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, dotyczyły dodania lit. c w art. 35 ust. 1 pkt 1 ufoz — wprowadzenia możliwości wykorzystania dotacji na świadczenia obowiązkowo udzielane na podstawie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁰ (MEiN rozwiązanie oceniło pozytywnie), zmiany brzmienia art. 36 ust. 5 — wprowadzenia ograniczenia możliwości kilkukrotnego przeprowadzania kontroli pobierania i wykorzystania dotacji oświatowych, w odniesieniu do tego samego okresu, bez wskazania stosownej przesłanki²¹ (propozycję oceniono pozytywnie²²); zmiany brzmienia art. 43 ust. 3 — uelastycznieniu terminu wypłaty kolejnej części dotacji po dokonaniu pierwszej aktualizacji kwoty dotacji (oceniono pozytywnie).

(akta kontroli tom I str. 490-514)

Na podstawie art. 2 ust. 1-3 ustawy o petycjach, Prezydent Miasta Leszna skierował do Kancelarii Sejmu, pismem z 13 września 2022 r., petycję w sprawie zmiany art. 36 ufoz, dotyczącego kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji: konkretnie zmiany brzmienia ust. 3 — czyli terminu udostępniania przez szkołę dokumentacji²³; dodania ust. 5a — tzn. określenia zakresu kontroli roku bieżącego oraz informowania o tej kontroli²⁴. Uzasadniając potrzebę wprowadzenia zmiany, przywołano doświadczenia z kontroli niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe wskazując, że z praktyki kontrolnej wynika, że zawarty w art. 36 ust. 3 ufoz termin 14 dni na udostępnienie dokumentacji kontrolującym wyklucza efektywną i skuteczną kontrolę, ponieważ daje możliwość przygotowania się

¹⁷ Doprecyzowano, że własnoręczne podpisy na listach obecności muszą być czytelne oraz definicję zajęć obowiązkowych, w których zobowiązany jest uczestniczyć uczeń lub słuchacz (zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.).

¹⁸ Uregulowano postępowanie w sytuacji, gdy jst wie, że dany słuchacz uczęszcza do dwóch szkół i uczeń ten nie dokonał wyboru szkoły „główniej” a w obu z nich jest zapisany w księdze uczniów tego samego dnia (z dniem 1 stycznia 2019 r.).

¹⁹ Wprowadzono doprecyzowanie dotyczące wynagrodzeń pracowników i dyrektorów szkół niepublicznych, pokrywanych z dotacji (od 1 stycznia 2020 r.).

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 998, ze zm.

²¹ Według uzasadnienia projektu zmian, zaproponowana regulacja miała na celu zapobieżenie, uciążliwym dla podmiotów dotowanych, niezasadnionym kontrolom w stosunku do okresu, który został już wcześniej poddany kontroli. Zgodnie z propozycją, kontrola dotycząca danego okresu mogła być przeprowadzana tylko jeden raz, o ile nie zostaną ujawnione nowe istotne okoliczności świadczące o nieprawidłowości lub nieprawidłowościach w pobraniu lub wykorzystaniu dotacji.

²² Wskazano, że nie wydaje się zasadne wielokrotne kontrolowanie tego samego okresu w tej samej szkole, przedszkolu lub placówce, jeśli nie ujawniono nowych przesłanek.

²³ Zaproponowano następujące brzmienie: „W przypadku kontroli obejmującej okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana, [...] szkoła [...] udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, niezwłocznie, z wyjątkiem dokumentacji finansowej, którą należy przedłożyć w terminie 3 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. W przypadku kontroli dotyczącej roku bieżącego, [...] szkoła [...] udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, niezwłocznie po zwróceniu się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. W szczególności dotyczy to następujących dokumentów: statutu, księgi uczniów, [...] umów zawartych z uczniami na czas nauki w szkole, dzienników lekcyjnych, list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3.”

²⁴ Zaproponowano zapis w następującym brzmieniu: „Kontrola może obejmować bieżący rok budżetowy, w szczególności poszczególne miesiące roku bieżącego w zakresie dotacji pobranej. O tej kontroli nie ma obowiązku informowania organu pobierającego dotację”.

szkołom do kontroli. Wyjaśniono, że kontrolujący często spotykają się z opóźnieniem przedłożenia dokumentów, a przepis daje możliwość szkole uzupełniania list obecności uczniów, niezbędnych do ustalenia prawidłowości pobrania dotacji lub tworzenia list na potrzeby kontroli. Ponadto wskazano, że postanowienia ust. 5, w którym określono, że „Kontrola może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana”, powoduje brak możliwości kontroli roku bieżącego oraz pozostaje w sprzeczności z zadaniami nałożonymi na Prezydenta Miasta w zakresie nadzoru nad środkami publicznymi²⁵.

Posiedzenie Komisji do Spraw Petycji odbyło się 7 marca 2023 r. W posiedzeniu uczestniczył zaproszony przedstawiciel MEiN. Zgodnie z decyzjami, które zapadły podczas posiedzenia, Marszałek Sejmu pismem z 16 maja 2023 r. przesłał do Ministra Edukacji i Nauki dezyderat nr 302 Komisji do Spraw Petycji uchwalony na posiedzeniu w dniu 9 maja 2023 r. W dezyderacie stwierdzono, że zdaniem Komisji, problemy wynikające z praktyki wskazują na konieczność ponownego przeanalizowania przepisów w celu zapobiegania zjawiskom wyłudzenia dotacji. Komisja zwróciła się o ocenę funkcjonujących od 2017 r. zasad przeprowadzania kontroli; o określenie, czy narzędzia, jakimi dysponuje samorząd, są wystarczające. Komisja zapytała, czy znana jest Ministrowi skala nadużyć dotycząca uzyskiwania dotacji od samorządów; jakie są powody braku możliwości przeprowadzania kontroli wydatkowanych środków w czasie trwania bieżącego roku szkolnego; czy planowane są obecnie zmiany w przepisach regulujących przedmiotową problematykę. W przesłanym do Sejmu w dniu 13 czerwca 2023 r. (w trakcie kontroli NIK) stanowisku Ministra wobec dezyderatu nr 302 stwierdzono, że trafnie w petycji zidentyfikowano grupę niepublicznych szkół, co do których najczęściej są zgłaszane zastrzeżenia związane z gospodarowaniem środkami publicznymi. W opinii MEiN, zaproponowane zmiany art. 36 ufzo nie pozwolą rozwiązać wszystkich problemów sygnalizowanych przez organy dotujące, zmiany w tym zakresie powinny być bardziej kompleksowe, poprzedzone analizą zidentyfikowanych problemów oraz ich przyczyn, a także nie powinny ograniczać się jedynie do nowelizacji ufzo. Projekt zmian ustawowych powinien być przygotowany we współpracy zarówno z organami dotującymi, jak i podmiotami dotowanymi, które podnoszą kwestie występowania nieprawidłowości przy przeprowadzaniu kontroli przez jst. Poinformowano, że ramach działań Zespołu KWRiST powstaje grupa robocza, której zadaniem będzie przygotowanie założeń oraz wstępnych propozycji stosownej nowelizacji ufzo. Grupa ta będzie miała również możliwość przeanalizowania obecnie obowiązujących przepisów, oceniając je przez pryzmat zapobiegania pobieraniu dotacji w nadmiernej wysokości. Odnosząc się do pytania o skalę nadużyć przy uzyskiwaniu dotacji od jst, zauważono, że ustawodawca nie przewidział dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania narzędzia do gromadzenia tego rodzaju danych. W konkluzji stwierdzono, że Minister pozytywnie odnosi się do możliwości przeprowadzania kontroli wydatkowanych środków w czasie trwania bieżącego roku szkolnego i kwestia ta zostanie włączona do zagadnień, nad którymi będzie pracował wspomniany wyżej zespół roboczy.

(akta kontroli tom I str. 398, 455-461, 490-513, 528-529; tom III str. 545-557)

2. W piśmie z dnia 2 września 2020 r., wysłanym do starostów powiatów ziemskich i prezydentów miast na prawach powiatu²⁶, Dyrektor DWST zwrócił się o przekazanie danych dotyczących kontroli w niepublicznych szkołach dla dorosłych i szkołach policealnych w okresie od stycznia 2018 r. do sierpnia 2020 r., z wyszczególnieniem danych liczbowych dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli szkół, trudności w przeprowadzeniu kontroli oraz podjętych przez jst działań, wynikających z art. 36 ufzo. Poproszono także o przekazanie krótkiego opisu spraw zakończonych postępowaniem sądowym, dotyczących dotowania tych szkół oraz rozstrzygnięć sądu (jeśli zapadły), a także listy najczęściej występujących nieprawidłowości wynikających z przeprowadzonych kontroli w szkołach. Jst przekazały wskazane informacje na ogół we wrześniu i październiku 2020 r.

²⁵ Według opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych z dnia 31 stycznia 2023 r., dotyczącej petycji: „Wydaje się, iż problemy natury praktycznej wskazują na konieczność ponownego przeanalizowania przepisów w celu zapobiegania zjawiskom wyłudzenia dotacji, bądź poprzez możliwość bieżących kontroli (kontroli roku bieżącego), obowiązku natychmiastowego udostępniania dokumentów takich jak listy obecności czy też również natychmiastowego wstrzymywania dotacji po stwierdzeniu nieprawidłowości w zakresie pobrania czy też wykorzystania dotacji.”

²⁶ Podpisany i wysłany 10 września 2020 r. Dalej: pismo MEN do jst.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że pismo skierowano: „aby posiadać stosowne informacje i móc ewentualnie zaplanować konieczne zmiany ufzo”, a analiza zgromadzonego materiału, kwestie nieprawidłowości i propozycje rozwiązań dotyczące kontroli dofinansowania szkół mają być jednym z tematów prac, powstającego z inicjatywy członków Zespołu KWRiST, zespołu roboczego, który będzie zajmował się założeniami do zmiany ufzo. Odpowiedzi jest stanowią materiał, który ma zostać uwzględniony w pracach Zespołu, a informacje zawarte w odpowiedziach zostały omówione na spotkaniach roboczych w DWST²⁷. Z odpowiedzi jest nie sporządzono zbiorczej informacji i zestawień, a przyczyną tego była konieczność realizacji innych zadań, związanych ze zmianami ustroju szkolnego i monitorowaniem funkcjonowania nowych rozwiązań (wprowadzonych na mocy ustawy z 22 listopada 2018 r.), a także utrudnienia związane z epidemią COVID-19 i konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Dyrektor DWST wyjaśnił także, że potrzebę powołania zespołu roboczego/grupy roboczej do spraw zmian ufzo omawiano na posiedzeniach Zespołu KWRiST w dniach: 20 kwietnia i 17 maja 2022 r. oraz 10 marca 2023 r. Zgodnie z ustaleniami z posiedzenia z 10 marca 2023 r., MEiN wysłało 13 marca 2023 r. pismo do sekretarza strony samorządowej Zespołu KWRiST, będącego jednocześnie przedstawicielem Związku Miast Polskich, w którym zawarto prośbę o wskazanie po dwóch ekspertów z każdej z korporacji samorządowej, którzy podejmą się pracy w Zespole roboczym (pismo podsekretarza stanu Dariusza Piontkowskiego, znak DWST-WSST.004.1.2023.BK). Z powodu braku odpowiedzi na to pismo, 7 czerwca 2023 r. wysłano kolejne pismo ponawiając wcześniejszą prośbę. Wskutek braku zgłoszenia członków ze strony samorządowej do tej pory zespół formalnie nie rozpoczął działalności, choć MEiN był i jest gotowy do podjęcia prac dotyczących założeń zmiany ufzo.

(akta kontroli tom I str. 203-205, 405-406, 490-513, 530; tom IV str. 56)

Sekretarz strony samorządowej Zespołu KWRiST, w związku z prośbą NIK z 28 czerwca 2023 r. o wyjaśnienie przyczyn niewskazania ekspertów z korporacji samorządowych do pracy w zespole roboczym Zespołu KWRiST w odpowiedzi na pisma MEiN z 13 marca i z 7 czerwca 2023 r. (pismo email naczelnika Wydziału DWST), poinformował, że odpowiedział na pismo Ministerstwa, przekazując w załączonym dokumencie wykaz ekspertów z korporacji samorządowych. Z danych MEiN wynika, że wykaz ten został przekazany do Ministerstwa w dniu 29 czerwca 2023 r., tj. w dniu udzielenia odpowiedzi na pismo NIK.

(akta kontroli tom I str. 490-513, 558-563; tom IV str. 79-89)

Z przekazanej przez MEiN dokumentacji oraz zapisów wideo przebiegu posiedzeń Zespołu KWRiST wynika, że podczas posiedzenia 20 kwietnia 2022 r. przedstawicielka Unii Metropolii Polskich wniosła o wznowienie prac zespołu roboczego w kwestii finansowania szkół dla dorosłych; zespół powinien się zająć wypracowaniem zmian dotowania tych szkół, ponieważ środki pochodzące z dotacji nie są w nich właściwie wykorzystywane. W trakcie posiedzenia 17 maja 2022 r., w nawiązaniu do wniosku ustalono, że powstanie grupa robocza, składająca się z kilku osób wskazanych ze strony samorządowej i rządowej, która wypracuje propozycje zmian przepisów. Natomiast sekretarz stanu w MEiN, Dariusz Piontkowski poprosił stronę samorządową o wskazanie do tej grupy przedstawicieli strony samorządowej. W trakcie posiedzeń 13 lipca 2022 r. i 10 marca 2023 r. Dyrektor DWST ponowił tę prośbę. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK grupa robocza nie powstała.

(akta kontroli tom I str. 541-563, 594-602; tom IV str. 59, 74-89)

Analiza odpowiedzi na pismo MEiN do jst, przekazanych kontrolerom NIK przez MEiN, wykazała, że: spośród 380 powiatów (w tym miast na prawach powiatu) odpowiedzi udzieliły 324 jst; 50 jst, spośród 324 (15,4%) podało, że na ich terenie nie funkcjonują niepubliczne szkoły policealne i szkoły dla dorosłych lub że nie dotują tych szkół; 92 jst (28,4%) zgłosiło, że od stycznia 2018 r. do sierpnia 2020 r. nie przeprowadziło kontroli w tych szkołach (w tym 78 powiatów i 14 miast na prawach powiatu). Pozostałe 182 (56,2%) jst poinformowały o przeprowadzeniu 1854 kontroli w 977 szkołach, przy czym niektóre jst wyodrębniły w tej liczbie kontrole frekwencji — dotyczyło to w szczególności Miasta Lublin²⁸, powiatu

²⁷ Poinformował, że nie sporządzano z nich notatek i innej dokumentacji, ponieważ w MEiN nie ma obowiązku robienia notatek lub protokołów ze wszystkich wewnętrznych spotkań.

²⁸ Poinformowano o 160 kontrolach uczestnictwa słuchaczy na zajęciach w przypadku 175 kontroli w szkołach policealnych oraz o 51 kontrolach uczestnictwa w przypadku 57 kontroli w liceach ogólnokształcących dla dorosłych.

bełchatowskiego²⁹, powiatu bocheńskiego³⁰, Miasta Radom³¹, Miasta Gdynia³². W przypadku 977 szkół jst wykazały, że w 197 (20,2%) wystąpiły trudności z kontrolą, w tym w 84 (8,6%) kilkukrotnie, w przypadku 112 szkół (11,5%) wezwano dyrektora lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania działań w wyznaczonym terminie, w tym w 34 (3,4%) szkołach wielokrotnie. Jst poinformowały o wydaniu 16 decyzji administracyjnych o wstrzymaniu dotacji i 46 postępowaniach sądowych wszczętych w wyniku przeprowadzonych kontroli. Do najczęściej występujących nieprawidłowości wynikających z kontroli przeprowadzonych w szkołach, 64 jst, spośród 182 (35,2%) zaliczyły zawyżanie liczby uczniów do dotacji (tj. uczniów uczestniczących w wymaganej liczbie zajęć), a 40 (22%) wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Pozostałe (najczęściej wymieniane) nieprawidłowości dotyczyły: braku dowodów poniesienia wydatków (nieudokumentowanie wydatków) i utrudniania uzyskania dokumentacji do kontroli – po 20 jst (po 11%), nieczytelności podpisów uczniów – 18 jst (10%).

Inne nieprawidłowości, wykazane w informacjach jst, dotyczyły: częstych zmian organu prowadzącego pozwalających na uniknięcie odpowiedzialności za nieprawidłowe wydatkowanie dotacji; wykazywania do dotacji uczestnictwa uczniów w innych zajęciach (z języków obcych) niż obowiązujące; nierealizowaniu zajęć zgodnie z harmonogramem; wielokrotnego zapisywania słuchacza do różnych szkół działających na terenach różnych jst; zapisywania tych samych osób co semestr na kolejne kierunki; pobierania dotacji przez dwie szkoły na tego samego ucznia; prowadzenia procesu rekrutacji niezgodnie z zasadami przyjmowania słuchaczy do szkoły; nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania w szkołach. Niektóre powiaty wskazywały także na przedłużające się postępowania sądowe.

(akta kontroli tom I str. 203-205, 490-513, 564-584)

3. W okresie objętym kontrolą i wcześniej – od 2018 r., Minister wprowadził nowy sposób finansowania szkół kształcących osoby dorosłe w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst na kolejne lata³³. W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2018³⁴ wprowadzono zmiany, polegające na podzieleniu dotychczasowej subwencji, naliczanej na uczniów szkół, na dwie części: „za uczestnictwo w zajęciach” i „za zdany egzamin”³⁵ oraz obniżeniu dotychczasowej wysokości subwencji „za uczestnictwo w zajęciach”. Zmiany te, mające na celu, według Ministerstwa, premiowanie szkół, które osiągają wysoką zdawalność egzaminów zewnętrznych przez swoich słuchaczy, a w związku z tym poprawę jakości kształcenia, wprowadzono w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr P/16/071 – *Kształcenie w szkołach dla dorosłych*, która negatywnie oceniła skuteczność kształcenia w kontrolowanych szkołach dla dorosłych i wniosła o rozważenie wprowadzenia zmian dotyczących dotowania szkół niepublicznych kształcących dorosłych, wskazując, że pożądaną jakość kształcenia można osiągnąć, uzależniając udzielanie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia. Tego typu rozwiązania, polegające na stopniowym zwiększaniu dofinansowania w subwencji niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, „za zdany egzamin”, a jednoczesnym zmniejszaniu środków naliczanych „za uczestnictwo w zajęciach” były kontynuowane w kolejnych rozporządzeniach. W ich efekcie subwencja naliczana na uczniów szkół kształcących osoby dorosłe, które miały wysoką zdawalność (około 80%), miała być naliczana w danym roku w wysokości podobnej do wcześniejszych lub wyższej, natomiast w przypadku uczniów szkół z niską zdawalnością miała być niższa.

²⁹ Łącznie w 318 kontrolach, w 19 szkołach wykazano 313 kontroli w 19 szkołach weryfikujących frekwencję słuchaczy na zajęciach.

³⁰ W przypadku 54 kontroli, 49 dotyczyło frekwencji uczniów podczas zajęć.

³¹ 36 kontroli frekwencji w liczbie 42 kontroli w 17 szkołach.

³² 35 kontroli frekwencji w 14 szkołach.

³³ Stanowiących wykonanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania upoważnienia zawartego w art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 202 r. poz. 2267, ze zm.).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 (Dz. U. poz. 2395).

³⁵ Nowa waga „za zdany egzamin” dla: uczniów w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, którzy zdali egzamin maturalny; uczniów w szkołach policealnych, którzy zdali egzaminy potwierdzające wszystkie kwalifikacje w danym zawodzie. Wagą „za zdany egzamin” mieli zostać przeliczeni uczniowie, którzy zdali egzamin w ubiegłym roku szkolnym (czyli waga uwzględniała zdawalność z rocznym opóźnieniem).

W rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023³⁶ wprowadzono największe zmiany dotyczące zróżnicowania stawek. W stosunku do poprzedniego roku znacznie zmniejszono stawki subwencji na uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych i szkół policealnych oraz zwiększono różnice pomiędzy wysokością finansowania uczniów „za uczestnictwo w zajęciach” i „za zdany egzamin”. W ramach wprowadzonych zmian:

- zwiększono znacząco roczne kwoty subwencji na ucznia „za zdany egzamin” poprzez wydzielenie z dotychczasowej wagi (kategorii) P_{12} (*absolwenci liceów ogólnokształcących dla dorosłych i szkół policealnych*) o wartości 0,400 (kwota naliczana na słuchacza około 2762 zł) dwóch nowych wag: P_{13} – dla absolwentów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości – waga o wartości 0,950 (kwota naliczana na słuchacza około 6561 zł, wzrost o 3799 zł) oraz P_{14} – w przypadku absolwentów niepublicznych szkół policealnych, którzy uzyskali dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe albo dyplom zawodowy – waga uzyskała wartość 0,850 (kwota naliczana na słuchacza około 5870 zł, wzrosła o 3108 zł);
- znacznie zmniejszono roczne kwoty subwencji na ucznia „za uczestnictwo w zajęciach”: kategoria S_0 (*uczniowie niepublicznych szkół policealnych kształcących w formie zaocznej*) – z wartości 0,07 do 0,005 (zmiana kwoty naliczanej na ucznia z 483 zł do 35 zł, tj. zmniejszenie o 448 zł), S_h (*uczniowie niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych kształcących w formie zaocznej*) – z wartości 0,12 do 0,005 (zmiana kwoty naliczanej na ucznia z 829 zł do 35 zł, tj. zmniejszenie o 794 zł), S_j (*uczniowie niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych kształcących w formie stacjonarnej*) – z wartości 0,22 do 0,04 (zmiana kwoty naliczanej na słuchacza z 1519 zł do 276 zł, tj. zmniejszenie o 1243 zł); S_m (*uczniowie niepublicznych szkół policealnych kształcących w formie dziennej*) – z wartości 0,39 do 0,165 (zmiana kwoty naliczanej na słuchacza z 2693 zł do 1140 zł, tj. zmniejszenie o 1553 zł); wyodrębniono uczniów niepublicznych szkół policealnych kształcących się w formie stacjonarnej z dotychczasowego wskaźnika S_j o wartości 0,22 i objęto nowym wskaźnikiem S_k (*uczniowie niepublicznych szkół policealnych kształcących w formie stacjonarnej*) o wartości 0,005 (zmiana kwoty naliczanej na słuchacza z 1519 zł do 35 zł, tj. zmniejszenie o 1484 zł).

Przyjęte rozwiązania spowodowały ujednoczenie wag na ucznia dla niepublicznych szkół policealnych uczących w trybie zaocznym i stacjonarnym. Obniżenie wskaźnika S_h spowodowało bardzo duże obniżenie kwoty dotacji wypłacanej dotacji dla niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych kształcących w formie zaocznej (z około 69,08 zł aż do około 2,92 zł miesięcznie). Na tym samym poziomie co wcześniej pozostawiono wartości dofinansowania niepublicznych szkół branżowych II stopnia kształcących w formie zaocznej oraz publicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, szkół branżowych II stopnia i szkół policealnych³⁷.

Według MEiN³⁸, kilkuletnie zmiany algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej pozwalają na zauważenie wyraźnego wzrostu wysokości „dotacji za zdany egzamin”, która jest sposobem premiowania niepublicznych szkół osiągających coraz lepsze wyniki kształcenia. Taka zmiana motywuje niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe do podnoszenia jakości kształcenia, a zdawalność egzaminu zawodowego i egzaminu maturalnego w roku 2022 zwiększyła się w porównaniu do roku 2018 o 12 punktów procentowych w niepublicznych szkołach policealnych i o 16 punktów procentowych w niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych. W trakcie kontroli NIK Dyrektor DWST dodatkowo wyjaśnił, że wypłata coraz większej części środków dotacyjnych jest uzależniona od udokumentowania efektu kształcenia poprzez okazanie odpowiednich

³⁶ Dz. U. poz. 2820. Dalej: rozporządzenie w sprawie subwencji w 2023 r.

³⁷ Dla uczniów kształcących się w formie zaocznej w publicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych i szkołach policealnych (kategoria S_j) pozostawiono wagę 0,3 (rocznie około 2070 zł). Dla uczniów kształcących się w formie stacjonarnej w publicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych i szkołach policealnych (kategoria S_r , wcześniej S_p) pozostawiono wagę 0,54 (rocznie około 3725 zł).

³⁸ Informacje podawane w korespondencji prowadzonej w 2023 r., w pismach dyrektora DWST do NIK oraz uzasadnieniu do projektu rozporządzenia.

dokumentów wystawianych przez niezależne od szkół instytucje (okręgowe komisje egzaminacyjne).

(akta kontroli tom I str. 207-209, 399-405, 413-454, 490-513; tom IV str. 53)

4. W latach 2019-2023 (do końca maja) miasta na prawach powiatu i powiaty przekazywały do Ministerstwa informacje o nieprawidłowościach w systemie dotowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, zgłaszały problemy związane z realizacją ufzo oraz zgłaszały postulaty wprowadzenia zmian w ufzo. I tak:

- Prezydent Miasta Krakowa w piśmie z 28 stycznia 2020 r. zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej³⁹ z propozycją zmian legislacyjnych z prośbą o ich analizę i uwzględnienie w przygotowanych przez MEN projektach ustaw i rozporządzeń. W ramach tych propozycji zgłoszono postulat wprowadzenia w ufzo obowiązku wydzielenia przez jednostki dotowane osobnego rachunku przeznaczonego wyłącznie na otrzymywanie i wydatkowanie dotacji oświatowych, co uzasadniono tym, że rzetelna kontrola środków na rachunkach szkół jest znacznie utrudniona lub niemożliwa (zmiany wymagał art. 34 ust. 1 ufzo) oraz obowiązku niezwłocznego udostępniania kontrolującą dokumentacji przebiegu nauczania, w tym list obecności słuchaczy na zajęciach⁴⁰ (zmiany wymagał art. 36 ust. 3 ufzo). Na to pismo MEN nie udzieliło odpowiedzi.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu⁴¹ wyjaśnił, że pismo zawierało obszerny katalog propozycji normatywnych w ustawach i aktach wykonawczych w głęboko zróżnicowanych obszarach funkcjonowania oświaty. W piśmie do żadnej z przedstawianych propozycji nie dołączono uzasadnienia, nie sformułowano również jakichkolwiek elementów, które odnosiłyby się do oceny skutków proponowanej regulacji, sformułowane propozycje były niejednorodne. Propozycje zostały i musiały zostać zakwalifikowane jako element dialogu partnerskiego, który będzie ewentualnie wykorzystany w sytuacji, w której zainicjowany zostanie projekt systemowo zmieniający funkcjonowanie jednostek organizacyjnych systemu edukacji.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom II str. 475, 493-516; tom III str. 527-536; tom IV str. 14-15)

Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa w piśmie z 17 sierpnia 2021 r. zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o pilne rozważenie zmiany treści art. 8 upo poprzez doprecyzowanie w ust. 2 pkt 2 pojęcia „innej osoby prawnej” tak, aby szkoły i placówki systemu oświaty nie mogły być zakładane i prowadzone przez spółki z o.o. Uzasadniono to tym, że w rezultacie kontroli dotacji Miasto wydaje decyzje administracyjne dotyczące zwrotu dotacji (w dużych kwotach), jednak w trakcie lub zaraz po zakończeniu postępowań kontrolnych niektóre organy prowadzące w celu uniknięcia odpowiedzialności przekształcają status prawny z osoby fizycznej na spółkę z o.o., co powoduje często niemożność dochodzenia wobec tych podmiotów zwrotu całkowitej kwoty należności z tytułu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie. W związku z brakiem odpowiedzi na to pismo, ponownie taki postulat zawarto w piśmie do Ministra z 2 września 2022 r., w którym jednocześnie zwrócono się o wprowadzenie w przepisach uprawnień organów dotujących do korzystania z ogólnopolskich baz danych lub korzystania przez wszystkie organy dotujące w Polsce z jednego wspólnego systemu, w tym także do udostępnienia jst rozszerzonej funkcjonalności SIO w celu umożliwienia jst dotującym szkoły niepubliczne sprawdzenia, czy dotacja na tego samego ucznia udzielana jest przez inne jst. Wskazano, że uprawnienie osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli dotyczących przetwarzania danych osobowych ucznia, wynikające z art. 36 ufzo, uniemożliwia weryfikację danych osobowych (np. miejsca zamieszkania ucznia szkoły policealnej) z innymi źródłami niż dokumentacja kontrolowanej szkoły. Na obydwie pisma MEiN nie udzieliło odpowiedzi.

Dyrektor DKiA⁴² wyjaśnił, że pismo dotyczyło kontroli i sposobu wydatkowania dotacji publicznych, przyznawanych przez organy władzy publicznej o szczególnym statusie, tj.: działających w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w granicach i na zasadach

³⁹ Według informacji Urzędu Miasta Krakowa (i adnotacji na piśmie) pismo przekazane osobiście przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa panią Annę Korfel-Jasińską Ministrowi Dariuszowi Piontkowskiemu w dniu 31 stycznia 2020 r.

⁴⁰ Uzasadniono to tym, że w aktualnym stanie prawnym beneficjenci dotacji mają obowiązek udostępnić dotację w terminie 14 dni, a takie rozwiązanie wyeliminowałoby możliwości dopisywania obecności lub fałszowania takiej dokumentacji.

⁴¹ Dalej: DKiA. W odpowiedzi przywołano wyjaśnienia Departamentu Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych.

⁴² W odpowiedzi przywołano wyjaśnienia Departamentu Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych

wynikających z przepisów prawa. W obowiązującym porządku prawnym prawodawca wskazał odpowiednio podmiot zobowiązany ustawą do udzielania wyjaśnień na wystąpienia samorządów w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych (art. 13 ust. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁴³). Uchylając możliwość rozproszenia i zróżnicowania opinii i stanowisk w sprawach kluczowych dla bezpieczeństwa finansów publicznych - konsekwentnie i celowo takich zadań nie przypisał ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom II str. 474-492; tom III str. 527-536; tom IV str. 15)

• Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Biura Edukacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przekazał do MEN (DWST) pismo z 2 czerwca 2020 r. oraz pismo z 24 września 2020 r. (stanowiące odpowiedź na pismo MEN do jst), w których podano, że w trakcie kontroli prowadzonych w niepublicznych szkołach policealnych stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających np. na wykazywaniu do dotacji osób, które nie osiągnęły wymaganej 50% frekwencji; osób skreślonych z księgi uczniów; osób, które już wcześniej ukończyły szkołę lub nigdy nie były słuchaczami kontrolowanych szkół; osób zmarłych lub cudzoziemców, którzy nie mieli uprawnień do bezpłatnej nauki w szkołach. Wskazano, że wprowadzone w ostatnich latach przez Ministerstwo obostrzenia, w tym konieczność czytelnego podpisywania list obecności, były działaniami w dobrym kierunku, ale nie rozwiązały problemu⁴⁴, ponieważ samorzady nie mają uprawnień do weryfikacji podpisów uczniów, nie mogą przesłuchiwać uczniów, a nawet jeśli występują istotne podejrzenia co do właściwego sposobu pobrania i wydatkowania dotacji, wypłaty kolejnej transzy nie można skutecznie wstrzymać⁴⁵. W piśmie z 24 września 2020 r. przedstawiono listę najczęściej występujących nieprawidłowości w niepublicznych szkołach policealnych i liceach ogólnokształcących dla dorosłych⁴⁶; stwierdzono, że ogromnym problemem jest brak możliwości skutecznego prowadzenia postępowań egzekucyjnych⁴⁷ oraz przedstawiono postulaty wprowadzenia następujących zmian w ufo: zapisu o natychmiastowym wstrzymaniu wypłaty dotacji po stwierdzeniu w trybie kontroli nieprawidłowości w zakresie pobrania/wykorzystania dotacji; zapisu umożliwiającego wypłatę dotacji w miesiącu następującym po miesiącu, w którym przeprowadzono kontrolę frekwencji; limitu uczniów dotowanych w szkołach (ograniczenie do liczby uczniów dopuszczonej dla obiektu); możliwości wstrzymania przekazywania dotacji, gdy nie zgłoszono zmiany we wpisie do ewidencji w ciągu 14 dni od jej zaistnienia⁴⁸. Przedstawiono także postulat dodania w art. 168 ust. 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁴⁹ przepisu, który w sposób precyzyjny określi zasady zmiany organu prowadzącego oraz przepisów prawa regulujących zakres odpowiedzialności organu, który ulega likwidacji.

W odpowiedzi na pismo z 2 czerwca 2020 r. w piśmie z 17 lutego 2022 r. MEiN podało, że monitoruje zmiany zachodzące w niesamorządowym szkolnictwie ponadpodstawowym dotyczące szkół policealnych i analizuje potrzebę zmiany prawa w omawianym zakresie. Powołano się także na działania dotyczące zmiany wielkości subwencji oświatowej na korzyść efektu kształcenia.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 32-83, 527-536)

⁴³ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325).

⁴⁴ W piśmie z 2 czerwca 2020 r.

⁴⁵ Proces wydania decyzji o wstrzymaniu dotacji musi być poprzedzony wszczęciem postępowania administracyjnego, które organ prowadzący może celowo przedłużać; od decyzji o wstrzymaniu dotacji przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, co dodatkowo może przedłużyć postępowanie o kolejne miesiące. W takich sytuacjach postępowania mogą się ciągnąć latami.

⁴⁶ Wskazano m.in.: wykazywanie do dotacji osób, które nie osiągnęły wymaganej frekwencji lub nie były obecne na zajęciach; uzupełnianie list obecności po przeprowadzeniu zajęć, wykazywanie do dotacji osób zmarłych i cudzoziemców, którzy nie mają uprawnień do bezpłatnej nauki w szkołach polskich; fałszowanie podpisów uczniów na listach obecności; brak dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków rozliczonych z dotacji (dowodów źródłowych, potwierdzeń dokonania zapłaty); brak rzetelnego opisu dowodów księgowych, z których wynikałby cel i przeznaczenie wydatku oraz poniesienie wydatku w konkretnej szkole.

⁴⁷ W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie pobrania lub wykorzystania dotacji organ prowadzący poprzez zmianę w ewidencji (np. ze spółki z o.o. na fundację lub stowarzyszenie) uniemożliwia dochodzenie należności, ponieważ odpowiedzialność w zakresie należności i zobowiązań pozostaje przy organie prowadzącym, który ulega likwidacji. Po zmianie organu prowadzącego (i utrudniania kontroli w poprzednim organie prowadzącym) nie można także wstrzymać dotacji.

⁴⁸ Wskazano, że niezgłoszenie nowej lokalizacji ma wpływ na czynności kontrolne (wydłuża lub uniemożliwia kontrolę).

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm. Dalej: upo.

Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy pismem z 15 lipca 2021 r. poinformowała Ministra Edukacji i Nauki m.in., że skala nieprawidłowości, stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli w niepublicznych szkołach policealnych, skutkowałą złożeniem sześciu zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organ prowadzący, a skala potencjalnych nadużyć sięga milionów złotych. Mając na uwadze celowość wydatkowania środków publicznych zwróciła się z prośbą o zmianę ufzo poprzez wprowadzenie zapisów umożliwiających wstrzymanie wypłaty kolejnej transzy dotacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości skutkujących złożeniem zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa.

Dyrektor DKiA wyjaśnił m.in., pismo to stanowiło dalszą korespondencję w ramach sprawy z 2020 r. i w związku z tym nie udzielono na nie bezpośredniej odpowiedzi. Według danych NIK korespondencja obejmowała wskazane wcześniej: pismo Urzędu Miasta z 2 czerwca 2020 r. i odpowiedzi MEiN z 17 lutego 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 32-83, 527-536; tom IV str. 13-14)

Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w piśmie do Ministra Edukacji i Nauki z 22 sierpnia 2022 r. zwróciła się z prośbą o zmianę przepisów związanych z dotowaniem szkół i placówek niepublicznych. Wnioskowała o: całkowite uzależnienie otrzymania dotacji przez policealne szkoły niepubliczne od osiągniętego przez ucznia efektu kształcenia; całkowitą likwidację szkół policealnych w polskim systemie edukacji; wprowadzenie zasady, że udzielenie dotacji nowym szkołom następuje wyłącznie wtedy, gdy uzupełnią one istniejącą sieć szkolną; umożliwienie wstrzymywania dotacji lub jej części w sytuacji, gdy w wyniku kontroli stwierdzone zostaną istotne uchybienia w działalności szkoły, skutkujące złożeniem do policji lub prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa; wprowadzenie zmian w procedurze kontroli niepublicznych szkół policealnych polegających na wprowadzeniu w ufzo zapisu zezwalającego kontrolującą na zbieranie od uczniów oświadczeń składanych pod groźbą odpowiedzialności karnej, w których potwierdzą oni fakt uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w okresie objętym kontrolą oraz zapisu umożliwiającego jst „doraźną” kontrolę faktycznego uczestnictwa uczniów w zajęciach bez wcześniejszej zapowiedzi na podstawie upoważnienia z prawem wstępu na zajęcia w celu zweryfikowania faktycznej liczby uczniów uczestniczących w zajęciach⁵⁰; umożliwienie jst weryfikacji, czy ci sami uczniowie nie są wykazywani do dotacji jednocześnie w kilku szkołach w różnych miastach. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zauważyła, że niektóre kwestie wymagają podjęcia natychmiastowych działań „uszczelniających” wydatkowanie środków publicznych.

W odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2022 r. MEiN poinformował., że niesamorządowe szkoły są ważnym elementem polskiego systemu oświaty i często pojawiają się w miejscu zlikwidowanych szkół samorządowych. Zauważono, że jedynie w przypadku dwóch publicznych szkół policealnych prowadzonych przez Miasto Stołeczne Warszawa przeprowadzono nabór na rok szkolny 2022/23, a w pozostałych 29 nie, ponadto 13 szkół tego typu zostało zlikwidowanych w ostatnich 10 latach. Wskazano, że poruszone w piśmie kwestie są istotne i powinny być tematem rozważań. Zgodnie z ustaleniami Zespołu KWRiST, zostanie utworzony zespół roboczy, który zajmie się opracowywaniem założeń nowelizacji ufzo i innych ustaw.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 32-83, 527-536)

- Prezydent Miasta Opolą w piśmie z 12 lutego 2020 r., skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej, wskazał, że: liczba słuchaczy w szkołach niepublicznych, wykazywanych jako uczestniczących w wymaganej liczbie zajęć, jest zawyżana w stosunku do słuchaczy faktycznie biorących udział w zajęciach; aktualne przepisy ufzo przewidują tylko dwie sytuacje, w których organ dotujący może wstrzymać przekazywanie dotacji (art. 36 ust. 7 i art. 37 ust. 2 ufzo), poza tymi regulacjami ufzo organ dotujący nie ma innych narzędzi, które pozwoliłyby organom dotującym przeciwdziałać procederowi wyłudzenia wyższej kwoty dotacji oświatowej poprzez wykazywanie tzw. „martwych dusz”, zwłaszcza takich narzędzi,

⁵⁰ Jak wskazano w uzasadnieniu, najbardziej optymalną metodą kontroli jest badanie frekwencji w oparciu o bieżące sprawdzenie liczby uczniów na zajęciach i kontrolę dokumentacji przebiegu nauczania; doświadczenie m.st. Warszawy pokazuje, że zapowiedziane kontrole powodują mobilizację po stronie szkół, które „spędzają” na dany dzień uczniów w celu podniesienia frekwencji oraz odpowiednio „przygotowują” dokumentację, przy czym jst nie ma żadnych uprawnień umożliwiających badanie autentyczności podpisów uczniów na listach obecności. Powszechną praktyką jest wymuszanie na uczniach uzupełniania podpisów potwierdzających obecność na zajęciach, które się odbyły lub są planowane.

które w sposób natychmiastowy pozwolą uchronić finanse publiczne przed wyrządzeniem w nich szkody wielkiej wartości w przypadku, gdy organ dotujący będzie miał wiarygodne informacje o możliwości wyłudzenia dotacji, a właściwe organy będą prowadziły stosowne postępowanie w tym zakresie. Zwrócono się z prośbą o podjęcie działań, mających na celu zmiany legislacyjne w sprawie dotowania szkół niepublicznych, a jednocześnie zaproponowano przyjęcie kilku rozwiązań prawnych, które mogą rozwiązać lub znacząco ograniczyć problem wyłudzenia dotacji przez szkoły niepubliczne. Zaproponowano:

- wprowadzenie ustawowego uprawnienia do bieżącego kontrolowania przez jst faktycznej liczby osób wykazywanych przez podmiot dotowany w miesięcznych sprawozdaniach, w tym dopuszczenie możliwości niezapowiedzianych kontroli pracowników organu dotującego w trakcie prowadzonych zajęć, którzy będą sprawdzać obecność słuchaczy na zajęciach;
- rozszerzenie katalogu sytuacji, w której jst może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej, np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia wprowadzenia gminy w błąd celem uzyskania nienależnych środków dotacji;
- zmianę trybu przyznawania dotacji; przyznawanie dotacji „z dołu” na koniec miesiąca, po zweryfikowaniu przez organ dotujący prawdziwości danych przekazanych przez organ prowadzący szkołę za dany miesiąc⁵¹;
- opcjonalne rozważenie uregulowania na poziomie ustawowym sposobu ewidencjonowania obecności słuchaczy szkół niepublicznych przez zastosowanie systemów teleinformatycznych⁵².

Dyrektor DWST w piśmie z 26 listopada 2020 r. wyjaśnił, że Ministerstwo podejmuje kroki w celu zbadania i analizy zjawiska (na potwierdzenie podał korespondencję, zainicjowaną pismem MEN do jst). Wskazał, że rok 2020, z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju, nie jest rokiem sprzyjającym na zmianę przepisów dotyczących dotowania, zwłaszcza, że przepisami rozporządzenia ws. epidemii COVID-19 należało dostosowywać sposób dotowania tych szkół w zależności od zmieniającej się sytuacji w kraju. Nadmieniał, że Minister podjął już działania zmierzające do poprawy jakości kształcenia w szkołach policealnych, polegające na wprowadzeniu w projekcie rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2021 rozwiązania, zgodnie z którym w dotacji przekazywanej na słuchacza szkoły policealnej zwiększy się część związana z uzyskaniem przez niego dyplomu zawodowego w stosunku do części dotacji wypłacanej za udział w obowiązkowych zajęciach szkolnych. Dyrektor jednocześnie zapewnił, że przekazane w piśmie dane zostaną wzięte pod rozwagę przy ewentualnej zmianie przepisów ufzo.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 574-583)

- Rada Miasta Opola w dniu 2 lipca 2020 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/573/20 w sprawie przyjęcia „Apelu Rady Miasta Opola o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących dotowania szkół niepublicznych”, który został przekazany Ministrowi Edukacji Narodowej, Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Finansów. Rada zaapelowała o: spójne przepisy w zakresie nadzoru nad szkolnictwem niepublicznym umożliwiające efektywną kontrolę organizacji kształcenia pomiędzy organem dotującym a organem nadzoru pedagogicznego; rozszerzenie katalogu sytuacji, w których jst może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej, np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia wprowadzania jst w błąd. W apelu wskazano, że w kształceniu niepublicznym w Opolu funkcjonuje 105 szkół dla dorosłych. Kontrole w tych szkołach wykazały liczne nieprawidłowości, polegające najczęściej na: zawyżaniu liczby uczniów obecnych na zajęciach, co skutkowało wypłatą zwiększonej i niezasadnej dotacji; częstej zmianie organów prowadzących, a także utrudnianiu przeprowadzania kontroli przez upoważnione osoby; ograniczeniu kształcenia w poszczególnych zawodach przede wszystkim do nauczania języków obcych. Przywołano także (wskazaną wcześniej w piśmie

⁵¹ Zaproponowano zapis w brzmieniu: „Dotacja wypłacana jest w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który organ prowadzący szkołę przedstawił dane niezbędne do ustalenia wysokości dotacji.”

⁵² Na przykład zobowiązanie szkół niepublicznych do zainstalowania/wykorzystania urządzeń rejestrujących godziny przyścia i wyjścia na podstawie aplikacji zainstalowanej na telefonach słuchaczy, wprowadzenie kart magnetycznych, za pomocą których słuchacze będą potwierdzali swoją obecność przez wpisanie się przy użyciu profilu zaufanego. Uzyskane tą drogą informacje o frekwencji na zajęciach będą mogły stanowić podstawę rozliczenia dotacji.

Prezydenta Miasta Opola) kwestię małej skuteczności w przeciwdziałaniu wyłudzeniom dotacji, wynikającą z przepisów ufzo, dotyczących wstrzymania dotacji.

W odpowiedzi z 16 września 2020 r. Dyrektor DWST wskazał, że w Ministerstwie z uwagą analizuje się wszystkie spostrzeżenia podmiotów zaangażowanych w kwestie finansowania niepublicznej oświaty na podstawie przepisów ufzo. Ponadto podejmowane są działania mające na celu pozyskanie informacji na temat stosowania przepisów tej ustawy w całym kraju. Po zgromadzeniu niezbędnego materiału i przeprowadzeniu analiz w Ministerstwie będzie podjęta decyzja dotycząca zakresu i kierunku ewentualnej nowelizacji przepisów ufzo, także dotycząca kontroli funkcjonowania niepublicznych szkół w kontekście działań związanych z ich dotowaniem.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 574-586)

- Śląski Związek Gmin i Powiatów przekazał (w imieniu 140 gmin i powiatów członkowskich, w tym 19 miast na prawach powiatu) Ministrowi Edukacji Narodowej pismem z 10 lipca 2020 r. stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z 3 lipca 2020 r. w sprawie wybranych problemów dotyczących organizacji i finansowania systemu oświaty. W stanowisku postulowano, by: *w celu ograniczenia nadużyć (generujących wysokie nieuzasadnione wydatki środków publicznych), o których przedstawiciele samorządów lokalnych częstokroć informowali właściwe organy administracji rządowej i organy ścigania, wprowadzić zmiany w ufzo, polegających na uzależnieniu w całości przekazywania dotacji dla niepublicznych szkół policealnych od wyników egzaminów z kwalifikacji zawodowych.* Zauważono, że na dotacje dla tego typu szkół przeznaczane są ogromne pieniądze, a proceder wyłudzenia polega na tym, że organy prowadzące zakładają szkoły, pobierają dotacje w zawyżonej wysokości, a następnie likwiduje się pomiot prowadzący szkołę i nie ma faktycznych możliwości odzyskania tych pieniędzy przez organ dotujący. Wskazano, że nadużycia występują przede wszystkim dlatego, że nie ma możliwości należytego zweryfikowania rzeczywistej liczby uczniów w szkołach, a także, iż w prokuraturach w całym kraju toczy się szereg postępowań w podobnych sprawach.

W odpowiedzi na pismo, dyrektor DWST podał, że co do zasady większość przepisów ufzo weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., a część z nich to zupełnie nowe rozwiązania prawne. Ministerstwo analizuje zgłaszane uwagi i jest na etapie uzyskiwania od jst dotujących szkoły informacji na temat stosowania przepisów związanych z kontrolą dotacji.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 562-573)

- Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta⁵³ Tarnowa, z upoważnienia Prezydenta, 17 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, poinformował, że w wyniku kontroli w szkołach stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na pobieraniu dotacji w nadmiernej wysokości w wyniku podawania zawyżonej liczby uczniów oraz wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Wskazano, że w trakcie kontroli zetknięto się z problemami, których główną przyczyną są nieprecyzyjne zapisy ufzo oraz niejednolite orzecznictwo. Do tych problemów zaliczono, np. brak możliwości weryfikacji wydatków, które zostały wykazane jako wykorzystane na zapewnienie obsługi administracyjnej, prawnej i finansowej organu prowadzącego (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo), dotyczących różnego rodzaju usług związanych z organizacją procesu rekrutacyjnego, organizacji zajęć, itp.; brak określenia minimalnego okresu użytkowania przez szkołę zakupionego ze środków dotacji środka trwałego (art. 35 ust. 1 pkt 2 ufzo)⁵⁴; kwestii odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości i ewentualny zwrot dotacji w przypadku zmiany organu prowadzącego.

(akta kontroli tom I str. 490-513)

- Dyrektor Wydziału Edukacji i Sportu UM Bydgoszczy 22 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, poinformował, że w wyniku kontroli w szkołach stwierdzono nieprawidłowości, polegające głównie na pobieraniu dotacji na ucznia nieuczestniczącego w wymaganej liczbie zajęć (art. 26 ust. 2 ufzo) oraz wydatkowaniu dotacji na inne cele niż określone w ustawie (art. 35 ust. 3 ufzo). Obowiązujący stan prawny daje szerokie pole do nadużyć, nie zapewniając jednocześnie jst skutecznych narzędzi kontroli w postaci przepisów rangi ustawowej, a działania szkół niepublicznych w wielu wypadkach służą

⁵³ Dalej: UM.

⁵⁴ Kontrolujący stwierdzali, że organy prowadzące nabywały drogie środki trwale po to tylko, aby je sprzedać, a brak ich w trakcie kontroli uzasadniano tym, że dany środek nie był już potrzebny (np. zlikwidowano kierunek).

wyłudzeniu pieniędzy publicznych. Podejmowane przez Urząd Miasta działania są podważane i zaskarżane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a tok tych spraw trwa kilka lat i w dużej części przypadków należności ulegają umorzeniu. Niejednokrotnie zawiadamiana jest prokuratura o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na podrabianiu lub przerabianiu dokumentów w celu uzyskania dotacji.

(akta kontroli tom I str. 490-513)

- Starosta Nakielski 23 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, zwrócił uwagę na zbyt wąski zakres przepisów dotyczących wstrzymania dotacji. Wskazał, że w art. 37 ufo brakuje punktu, który pozwoli na wstrzymanie dotacji w związku z działalnością szkół niezgodnie z prawem, gdzie wypłata dotacji byłaby wstrzymana na czas wyjaśnienia sprawy lub wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli tom I str. 490-513, 533)

- Naczelnik Wydziału Edukacji UM w Jaworznie 23 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, poinformowała, że w przepisach prawa oświatowego problem stwarza brak jednoznacznego przepisu dotyczącego możliwości prowadzenia zajęć edukacyjnych poza terenem jst, która szkołę zarejestrowała i dotuje, a skutkiem tego są wątpliwości odnośnie do ewentualnego uznania tego stanu rzeczy za naruszający prawo⁵⁵.

(akta kontroli tom I str. 490-513, 531-532)

- Starosta Stalowowolski 24 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, stwierdził, że na podstawie doświadczeń z kontroli Urząd widzi brak uregulowań prawnych w sytuacji, gdy w trakcie postępowania kontrolnego lub administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji następuje zmiana organu prowadzącego.

(akta kontroli tom I str. 490-513, 534-537)

- Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli UM Lublin, z upoważnienia Prezydenta, 24 września 2020 r., w odpowiedzi na pismo MEN do jst, wskazała, że do najczęstszych nieprawidłowości wynikających z kontroli i dotyczących znacznych kwot dotacji należą: manipulowanie podpisami słuchaczy w dziennikach zajęć (poprzez podpisywanie przez inne osoby niż słuchacz, w tym samym czasie na różnych kierunkach, w różnych szkołach i różnych miastach, „zaocznie”⁵⁶); przedkładanie do kontroli kserokopii niekompletnych dokumentów do potwierdzenia wydatków; rozliczanie przez organy prowadzące szkoły w całej Polsce (lub kilka szkół w mieście) wydatków z dotacji na podstawie dowodów niepowiązanych jednoznacznie z daną szkołą; rozliczanie z dotacji niejasno określonych zakupów materiałów i usług (najczęściej pośrednictwo w zakupie) od podmiotów powiązanych kapitałowo lub osobowo z organem prowadzącym szkołę, dla których brak jest narzędzi kontrolnych pozwalających na weryfikację, czy obroty w tych spółkach nie były generowane sztucznie; rozliczanie wydatków niekwalifikowalnych, spowodowane przeświadczeniem organu prowadzącego, że może z dotacji sfinansować wszystko z wyjątkiem wydatków inwestycyjnych, bez uwzględnienia ustawowego celu dotacji. Wskazano, że z punktu widzenia prowadzenia kontroli oraz postępowań administracyjnych utrudnienia przy obecnym brzmieniu przepisów tworzą następujące problemy: brak jasno określonego uprawnienia do kontrolowania faktycznego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach, tj. w czasie trwania zajęć⁵⁷; mało skuteczne wzywanie organu prowadzącego do zaprzestania działań utrudniających lub uniemożliwiających przeprowadzenie czynności kontrolnych. Zwróciła szczególną uwagę na potrzebę sprecyzowania przepisów dotyczących wykorzystania dotacji (w celu uniknięcia luźnej interpretacji przez podmioty dotowane), wprowadzenia postulowanych możliwości

⁵⁵ W trakcie czynności kontrolnych pracowników Urzędu stwierdzono, że szkoły zarejestrowane i dotowane przez Powiat prowadzą zajęcia na terenie sąsiadującego miasta i organ prowadzący nie złożył informacji i stosownych dokumentów o zmianie, złożył natomiast informacje o liczbie uczniów w celu udzielenia dotacji, uwzględniając również uczniów, którzy pobierali naukę w mieście ościennym.

⁵⁶ Na przykład z informacji uzyskanych od słuchaczy wynikało, że szkoły wysyłały SMSy z prośbami o przychodzenie do sekretariatu w celu złożenia podpisu na listach obecności, pomimo nieprzeprowadzenia faktycznych zajęć w ramach realizacji podstawy programowej.

⁵⁷ Występują problemy ze wstępem do niektórych szkół, tymczasem jest to najskuteczniejsza kontrola pobrania dotacji i prowadzona jeszcze przed jej wypłaceniem. Wypłaty dotacji nie można na bieżąco skorygować w odniesieniu do wyników kontroli, dlatego wskazane byłoby wprowadzenie możliwości automatycznego skorygowania w następnym miesiącu kwoty dotacji naliczonej na podstawie comiesięcznej informacji o liczbie uczniów - podanej przez organ - adekwatnie do liczby uczniów stwierdzonej w toku kontroli. Wyniki kontroli prowadzonych na zajęciach pokazują znaczne dysproporcje w niektórych szkołach - pomiędzy miesiącem poprzedzającym kontrolę a miesiącem, w którym taka kontrola się odbyła.

kontroli dla organów dotujących (w szczególności jednoznacznie pozwalających na weryfikację bieżącego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach) oraz rzeczywistych uprawnień do egzekwowania obowiązków podmiotów dotowanych.

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 595-598)

- Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej w piśmie z 15 października 2020 r. podkreślił, że obowiązujące przepisy nie ułatwiają czynności kontrolnych i ograniczają możliwości wykrywania nadużyć. W ramach czynności kontrolnych kontroluje się dotację już udzieloną (wypłaconą), co powoduje, że w praktyce czynności te mają charakter następczy, a przepisy nie dają kontrolerom prawa do przesłuchiwania słuchaczy w charakterze świadków, co utrudnia wykrywanie przypadków poświadczania nieprawdy w zakresie frekwencji. Kształcenie (z uwagi na dużą liczbę słuchaczy) jest relatywnie tanie, stąd szkoły by wykorzystały maksymalne kwoty dotacji wykazując wydatki, które mogą budzić wątpliwości, jednakże trudno udowodnić ich fikcyjność, np. niektóre szkoły mnożą organy doradcze, wspierające rzekomo proces dydaktyczny, a w praktyce pozorujące pracę. Osoby prowadzące szkoły policealne starają się maksymalnie utrudniać czynności kontrolne, np. utrudniają dostęp do dokumentacji, przemieszczając ją z miejsca na miejsce⁵⁸. Istotnym mankamentem jest brak wyraźnej podstawy prawnej do współdziałania między innymi podmiotami dotującymi w fazie rozliczania czy kontroli dotacji, a przepisy ufzo nie dają skutecznych narzędzi kontroli, co przy ograniczeniu środków dowodowych utrudnia działalność kontrolną. W dotychczasowych kontrolach prowadzonych przez Urząd stwierdzono nieprawidłowości, które zostały ocenione jako działania przestępcze. W związku z tym kierowane były do organów ścigania zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu przestępstw, ale skutek tych działań nie przynosił spodziewanych efektów. Z doświadczeń Urzędu z kontaktów z funkcjonariuszami prowadzącymi postępowania wynika, że organy ścigania nie mają właściwego przygotowania i zrozumienia problemu, z jakim mierzą się służby kontrolne jst. W piśmie, jako charakterystyczny, podano przykład złożenia do prokuratury w dniu 24 października 2019 r. zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z działalnością policealnej szkoły sieciowej (jednej ze szkół sieci działającej także na terenie innych miast⁵⁹), prowadzonej kolejno przez trzy organy prowadzące. Zmiany organu prowadzącego zapewniały uniknięcie zwrotu nieprawnie pozyskanych środków publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli właścicielskiej (w reakcji na kierowane przez jst roszczenia zwrotu dotacji sięgające łącznie wielu milionów złotych pierwsza spółka z o.o. została postawiona w stan likwidacji).

(akta kontroli tom I str. 490-513; tom III str. 587-594)

- Prezydent Miasta Gliwice 7 października 2021 r. przekazał Prezesowi Rady Ministrów uchwałę nr XXXIX/609/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 9 września 2021 r. w sprawie przyjęcia Apelu do Rządu RP o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących dotowania szkół niepublicznych⁶⁰. W Apelu Rada Miasta stwierdziła, że przeprowadzone kontrole w szkołach niepublicznych wykazały liczne nieprawidłowości dotyczące uzyskiwania i wykorzystywania dotacji. Wskazano na problemy dotyczące zawyżania liczby uczniów w szkołach, co skutkowało przekazywaniem dotacji w nadmiernej wysokości i egzekwowaniem jej zwrotu, brak możliwości wstrzymywania wypłaty dotacji (obowiązujące regulacje ufzo nie były wystarczające dla zapewnienia skutecznej ochrony finansów publicznych i niedopuszczenia do nieuzasadnionego pobierania dotacji). Zaaapelowano o wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na:

- rozszerzeniu zapisów art. 36 i 37 ufzo (rozszerzeniu katalogu sytuacji, w których jst może wstrzymać wypłatę dotacji) o: umożliwienie wstrzymania wypłaty dotacji, jeśli przy rozpoczęciu kontroli organ dotujący nie otrzyma do wglądu dokumentów umożliwiających kontrolę, w trakcie roku – w przypadku gdy szkoła nie wywiązuje się z zobowiązań (w szczególności nie dostarcza w terminie listy uczniów, nie przedstawia rozliczenia dotacji, itp.), do czasu wyjaśnienia sprawy – w razie stwierdzenia, że dane przekazane do SIO na 30 września nie są zgodne ze stanem faktycznym; dodanie zapisu, że w przypadku, jeżeli ww. wyjaśnienie nie nastąpi do 15 grudnia roku bazowego, szkoła

⁵⁸ Wskazał, że odnotowano zdarzenie, że osoby prowadzące jedną ze szkół prowadziły z kontrolerami spór co do tego, czy dokumentacja księgową powinna być kontrolowana w miejscu prowadzenia działalności czy w siedzibie centrali tego podmiotu, podważano zasadność przetwarzania danych osobowych.

⁵⁹ Jaworzno, Katowice, Myslowice, Sosnowiec, Rybnik, Kędzierzyn-Koźle, Chorzów, Gliwice.

⁶⁰ Pismo przekazane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do MEiN do rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami.

- traci prawo do dotacji w kolejnym roku budżetowym oraz zapisu, że jeżeli te dane, przekazane do SIO nie są zgodne ze stanem faktycznym, szkoła traci prawo do dotacji;
- wprowadzeniu zmian w pozostałych przepisach ufzo poprzez: doprecyzowanie sposobu potwierdzania przez uczniów obecności na zajęciach (ze względu na brak definicji czytelności podpisu ucznia); doprecyzowaniu art. 33 ust. 1 pkt 2 poprzez wskazanie, że dane przekazane do SIO według stanu na 30 września mają być zgodne ze stanem faktycznym; odejście od minimalnej 50% frekwencji i naliczanie dotacji według faktycznego uczestnictwa uczniów w zajęciach⁶¹; nałożeniu na szkoły obowiązku dostarczenia, wraz z miesięczną informacją o liczbie uczniów, także list obecności uczniów organowi dotującemu; doprecyzowaniu art. 35 ufzo poprzez wprowadzenie katalogu wydatków (umożliwić to miało sprawną i rzeczywistą kontrolę); doprecyzowaniu okresu nieobecności ucznia na zajęciach, który umożliwi szkole wykazywanie ucznia w miesięcznej informacji; wprowadzeniu zapisu umożliwiającego wypłatę skorygowanej dotacji w miesiącu następującym po miesiącu, w którym przeprowadzono kontrolę frekwencji uczniów; określeniu jasnych zasad współpracy w zakresie kontroli między organem dotującym (jst) a organem nadzoru pedagogicznego (kuratorem oświaty), wprowadzeniu limitu uczniów kształcących się w danej szkole niepublicznej w odniesieniu do rodzaju i powierzchni obiektu, w którym odbywa się proces kształcenia;
 - przekazaniu dotowania związanego z dotowaniem placówek niepublicznych urzędowi wojewódzkim (dotacja bezpośrednio udzielana jest przez jst, ale pośrednio pochodzi z budżetu państwa – część oświatowa subwencji ogólnej);
 - przekazaniu kontroli pobierania i wydatkowania dotacji regionalnym izbom obrachunkowym;
 - wprowadzeniu w ufzo zapisu uzależniającego wypłatę dotacji od uzyskania przez ucznia świadectwa dojrzałości i dyplomu zawodowego.

W piśmie z 4 listopada 2021 r. Dyrektor DWST MEiN wyjaśnił, że jednocześnie uwzględnienie postulatów nie wydaje się możliwe, biorąc pod uwagę, że część jest bardzo szczegółowa i stanowi korektę obecnego systemu prawnego dotyczącego dotowania, a część⁶² to propozycje bardzo znaczącej zmiany systemowej. Kwestia działań szkół zmierzających do zawyżania liczby dotowanych uczniów jest znana MEiN, jednak z perspektywy kraju dotyczy ona raczej szkół policealnych niż szkół dla dorosłych. Realizacja niektórych propozycji będzie zapewne możliwa w ramach najbliższej noweli ufzo, ale część, jak na przykład jeszcze większe doprecyzowanie katalogu znajdującego się w art. 35 tej ustawy, będzie trudna bądź nawet niemożliwa do przeprowadzenia. Zauważono zbieżność propozycji zawartej w ostatnim punkcie Apelu z działaniami dotychczas podjętymi przez ustawodawcę oraz Ministerstwo, z których wynika potrzeba uwzględnienia efektów pracy dydaktycznej szkół w wysokości dotacji udzielanych na uczniów szkół kształcących osoby dorosłe.

(akta kontroli tom I str. 490-513)

W interpelacji poselskiej do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 stycznia 2020 r. nr 1267 w sprawie dotacji dla jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż jst (związanej z problemami w dotowaniu szkół niesamorządowych zgłoszonymi 10 grudnia 2019 r. przez Prezydenta Miasta Torunia) przedstawiono propozycję zmian legislacyjnych, polegających na wprowadzeniu w ufzo przepisów, które: zdefiniują charakter zasądanych świadczeń wypłacanych z tytułu zaniżonych dotacji w sposób zobowiązujący do ich wydatkowania tak jak dotacje w określonym czasie oraz z możliwością kontroli sposobu wydatkowania; wprowadzą obowiązek wydatkowania środków wypłaconych z tytułu wyrównania dotacji na cele tej jednostki oświatowej, której funkcjonowaniu dotyczyła dotacja oraz ich wypłaty na rachunek bankowy tej jednostki, a nie rachunek prywatny podmiotu prowadzącego; wprowadzą mechanizm ustalania wysokości przysługującej dotacji zapewniający jej naliczenie od podstawy uwzględniającej wyłącznie te wydatki, które ponosi dotowana jednostka; wydłużą okres przedawnienia zobowiązania do zwrotu dotacji oświatowej nienależnie pobranej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem z obowiązujących 5 lat liczonych od końca roku, w którym dotacja podlegała zwrotowi, do 8 lat (wskazano, że celem regulacji jest stworzenie przepisu szczególnego, który wyłączy

⁶¹ Organ dotujący jest zobowiązany do przekazania dotacji bez względu na zajęcia, w których uczestniczą uczniowie, np. mogą oni uczestniczyć tylko w zajęciach językowych.

⁶² Tj. kwestia dotowania przez urzędy wojewódzkie i kontrolowania przez regionalne izby obrachunkowe.

w stosunku do zobowiązań o zwrot dotacji oświatowej działanie obowiązującej zasady ustalonej przepisami ustawy Ordynacja podatkowa mówiącej o 5-letnim terminie przedawnienia). Zwrócono się o pilne przygotowanie stosownych propozycji zmian w prawie, które pomogą jst lepiej nadzorować wydatkowanie środków publicznych na oświatę i ukrócić praktykę wykorzystywania ich na cele inne niż oświatowe.

W odpowiedzi Minister⁶³ poinformował, że ufzo jest stosunkowo nowym aktem prawnym i MEN monitoruje jej wdrażanie. Część wskazanych w piśmie kwestii jest znana, a część (np. wskazana kwestia przedawnienia) wymaga przedyskutowania ich zasadności i miejsca w całym systemie przepisów regulujących kwestię udzielania dotacji i MEN bierze pod uwagę potrzebę korekty przepisów ufzo. Dyrektor DWST wyjaśnił, że w Ministerstwie nie opiniowano projektu zmian przygotowanego przez grupę posłów lub przez Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP.

(akta kontroli tom I str. 590-591; tom III str. 2-12, 527-544, 490-513; tom IV str. 18-20)

Krajowa Rada Forów Skarbników jst w piśmie z 12 stycznia 2023 r. przedstawiła Ministrowi Finansów propozycje zmiany przepisów ufzo i upo oraz stworzenie centralnego rejestru placówek niepublicznych, umożliwiającego weryfikację liczby uczniów poprzez wyeliminowanie dublowania. W odpowiedzi z 21 marca 2023 r.⁶⁴ MEiN stwierdził, że:

- a. W odniesieniu do postulatu zmian w prawie dotyczących zakładania przez podmioty niebędące jst szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe i uzależnienia utworzenia szkoły niepublicznej od zgody organu stanowiącego jst należy stwierdzić, że rozwiązania takiego nie da się pogodzić z art. 70 ust. 3 zdanie drugie i trzecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nie tylko nadaje obywatelom i instytucjom prawo zakładania innych niż publiczne szkół, ale także nakłada na władze publiczne obowiązek udziału w ich finansowaniu.
- b. Kilka lat temu rozpoczęto proces optymalizacji dofinansowania niepublicznych szkół policealnych i liceów ogólnokształcących ze środków przewidzianych w subwencji oświatowej, a wypłacanych z budżetów powiatów poprzez zwiększanie dofinansowania „za zdany egzamin”, a zmniejszanie środków naliczanych „za uczestnictwo w zajęciach”.
- c. Na gruncie przepisów ufzo nie znajduje potwierdzenia teza, iż jst nie ma stosownych narzędzi umożliwiających wyegzekwowanie nieprawidłowo pobranej kwoty dotacji. Przepisy art. 36-38 ufzo dają prawo wglądu do dokumentacji szkolnej, a także ustalają możliwość ustanowienia przez jst autonomicznych i szczegółowych reguł w zakresie trybu rozliczania dotacji. W przepisach zagwarantowane jest także korygowanie na bieżąco kwoty przekazywanej szkole niepublicznej dotacji adekwatnie do liczby słuchaczy faktycznie uczęszczających na zajęcia edukacyjne. W ufzo zawarte są także przepisy dotyczące jednokrotnego finansowania ucznia uczęszczającego jednocześnie do dwóch szkół, dla których organem dotującym jest ten sam powiat. Ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 2 ufzo, jst mają także uprawnienie do przetwarzania danych osobowych uczniów/słuchaczy w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych.
- d. Odnosząc się do postulatu utworzenia centralnego rejestru umożliwiającego weryfikację liczby uczniów poprzez wyeliminowanie dublowania się uczniów (zapisanych do wielu szkół), poinformowano, że zgodnie z art. 52 usio, nie jest możliwe udostępnianie danych osobowych uczniów innym podmiotom niż te, które przekazały dane do bazy SIO.
- e. Zmiany powinny mieć charakter kompleksowy i powinny być poprzedzone analizą zidentyfikowanych problemów oraz ich przyczyn. Projekt zmian ustawowych powinien być przygotowany we współpracy zarówno z organami dotującymi, jak i podmiotami dotowanymi, które również podnoszą kwestie występowania pewnych nieprawidłowości. W ramach działań Zespołu KWRiST, powstała inicjatywa utworzenia grupy roboczej, której zadaniem będzie przygotowanie założeń oraz wstępnych propozycji do stosownej nowelizacji ufzo. Ministerstwo przedstawi tej grupie postulaty Krajowej Rady Forów Skarbników.

(akta kontroli tom I str. 490-513)

⁶³ Z 30 stycznia 2020 r. Z upoważnienia Ministra Maciej Kopec, Podsekretarz Stanu.

⁶⁴ Sprawa została przekazana w tym zakresie do MEiN zgodnie z właściwościami.

5. Z danych dotyczących wydatków jst na dotacje dla policealnych szkół niepublicznych w latach 2019-2022, pochodzących ze sprawozdań Rb-28S (rozdział 80116 — Szkoły policealne, paragraf 254 — Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty⁶⁵), według stanu na 8 maja 2023 r., wynikało, że :

- na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych jst poziomu powiatowego wydatkowały łącznie 2021 mln zł w latach 2019-2022; wydatki te w kolejnych latach wzrastały i wynosiły: 443,6 mln zł w 2019 r., 465,9 mln zł w 2020 r., 538,3 mln zł w 2021 r. i 573,2 mln zł w 2022 r.; w całym okresie wzrosły o 29,2% (o 129,6 mln zł);
- wydatki w tym paragrafie klasyfikacji budżetowej zostały wykazane przez 216 spośród 380 jst poziomu powiatowego (153 z 314 powiatów i 63 z 66 miast na prawach powiatu); 161 powiatów i trzy miasta na prawach powiatu ich nie wykazało; w łącznej kwocie dotacji wydatki w kwocie 1589,7 mln zł poniosły miasta na prawach powiatu, a 431,4 mln zł powiaty;
- największe kwoty wydatków na dotacje (powyżej 50 mln zł) w latach 2019-2022 poniosły następujące miasta: Warszawa (193,2 mln zł), Kraków (127,1 mln zł), Poznań (102,1 mln zł), Wrocław (90,7 mln zł), Gdańsk (58,1 mln zł) i Szczecin (54,9 mln zł);
- w grupie 19 jst, które poniosły wydatki powyżej 25 mln zł było 16 miast na prawach powiatu — stolic województw⁶⁶ oraz trzy miasta niebędące stolicami (Piotrków Trybunalski — 40,4 mln zł, Gliwice — 28,2 mln zł, Częstochowa — 27,5 mln zł);
- w grupie 37 jst, które poniosły wydatki powyżej 15 mln zł, był tylko jeden powiat (ostrowiecki — 16,1 mln zł). Pozostałe były miastami na prawach powiatu; spośród ww. 37 jst wydatki w 2022 r. w stosunku do 2019 r. wzrosły w 28 jst (od 4% w Lublinie do 133,9% w Legnicy⁶⁷), a spadły w dziewięciu (od 4,7% w Płocku do 65% w Gliwicach);
- wielkość wydatków na ogół była proporcjonalna do liczby ludności danego miasta, wyjątkiem były miasta: Łódź (35,1 mln zł) i Lublin (34 mln zł), których wydatki były stosunkowo niższe niż miast o podobnej liczbie ludności.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że kształtowanie się poziomu wydatków w tym rozdziale jest w dużym stopniu powiązane z liczbą słuchaczy. W 2020 r. w stosunku do 2019 r. (na 30 września) liczba uczniów szkół policealnych wzrosła o 9% (ze 161 tys. do 175,6 tys.), a w 2021 r. w stosunku do 2020 r. o 14% (ze 175,6 tys. do 200 tys.). Ten wzrost liczby słuchaczy oddziaływał na wzrost wysokości wydatków w rozdziale 80116 w paragrafie 254 — dotacja wzrosła o 16% w 2021 r. w stosunku do 2020 r.

W związku z brakiem danych w sprawozdaniach Rb-28S dotyczących wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych z powiatu nyskiego, na którego terenie funkcjonowały szkoły tego typu, Dyrektor DWST wyjaśnił, że najprawdopodobniej było to wynikiem błędów w sprawozdawczości budżetowej, które nie zostały wychwycone przez regionalną izbę obrachunkową⁶⁸. Wskazał, że mało prawdopodobne było, aby powiat nyski nie ponosił wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych, skoro szkoły te wykazane zostały w SIO i subwencja oświatowa na słuchaczy tych szkół była naliczana dla powiatu.

W związku z przypadkiem powiatu nyskiego, który wskazywał na ryzyko nieprawidłowego ujęcia wydatków na szkoły policealne w sprawozdawczości budżetowej, w DWST, w trakcie kontroli NIK, przeprowadzono analizę porównawczą danych wykazywanych przez jst: w sprawozdaniach Rb-28S wydatków w paragrafie 254 w rozdziale 80116; w SIO w zakresie niepublicznych szkół policealnych; w części oświatowej subwencji ogólnej. W DWST stwierdzono, że 24 jst powiatowe (23 powiaty i jedno miasto na prawach powiatu), mimo naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej na niepubliczne szkoły policealne, nie wykazały wydatków na dotacje dla tych szkół w sprawozdaniu Rb-28S (lub w przypadku dwóch jst wykazały je w wysokości nieproporcjonalnie niższej niż naliczona subwencja).

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.). Załącznik nr 2 (Klasyfikacja rozdziałów) i nr 4 (Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków).

⁶⁶ W tym Bydgoszcz i Toruń w województwie kujawsko-pomorskim. W grupie tej nie było tylko dwóch miast z województwa lubuskiego: Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski.

⁶⁷ Wyjątkowy wzrost z 3,4 mln zł w 2019 r. do 19,6 mln zł w 2022 r. Następnym w kolejności wzrost (Chorzów) wyniósł 69,8%.

⁶⁸ Dalej: RIO.

Łączna kwota subwencji naliczonych dla tych jst w latach 2019-2022 wyniosła 78,2 mln zł⁶⁹. Uwzględniając wyniki tej analizy, Minister Edukacji i Nauki zwrócił się do 10 prezesów RIO⁷⁰ z prośbą o zweryfikowanie rozbieżności w ramach uprawnień nadzorczych RIO oraz przekazanie informacji o dokonanych ustaleniach.

Z informacji i danych przekazanych przez Prezesów RIO do MEiN (do dnia 13 lipca 2023 r.) wynikało, że środki dotacji na szkoły policealne były w większości przypadków błędnie klasyfikowane i wykazywane w sprawozdaniu Rb-28S. Zamiast w rozdziale 80116 wykazywano je np. w rozdziałach: 80130 – Szkoły zawodowe, 80115 – Technika, 80120 – Licea ogólnokształcące, 80144 – Inne formy kształcenia osobno niewymienione. Prezesi RIO poinformowali o podjęciu działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, w tym skorygowania błędnych danych sprawozdawczych.

Dyrektor DWST wyjaśnił (25 lipca 2023 r.), że na podstawie otrzymanych danych, oszacowano, że w związku z błędnym klasyfikowaniem wydatków przez niektóre powiaty kwotę wydatków jst na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych, jaką wykazano w sprawozdaniach w rozdziale 80116 § 254, zaniżono za lata 2019-2022 o około 50,8 mln zł⁷¹. W związku z tym łączna kwota wydatków na dotacje na słuchaczy szkół policealnych w skali kraju w latach 2019–2020 (kwota wydatków z Rb-28S rozdział 80116 paragraf 254) szacunkowo wyniosła 2071,8 mln zł, w tym w 2019 r. – 454,1 mln zł, 2020 r. – 477,7 mln zł, 2021 r. – 551,6 mln zł, 2022 r. – 588,5 mln zł⁷².

(akta kontroli tom I str. 141, 490-513, 515-527, 603-632; tom III str. 630-632; tom IV str. 59-60)

W oparciu o sprawozdawczość budżetową jst niemożliwe było ustalenie wydatków na dotacje dla niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, ponieważ w tym samym rozdziale klasyfikacji budżetowej (80120 Licea ogólnokształcące) wykazywane są wydatki na szkoły niepubliczne, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szkoły dla młodzieży), jak i szkoły, w których nie są realizowane te obowiązki (szkoły dla dorosłych). Odnosząc się do ewentualnych utrudnień w prowadzeniu analiz statystycznych i finansowych dotyczących kształcenia dorosłych, związanych z taką strukturą klasyfikacji budżetowych oraz potrzeby wyodrębnienia w klasyfikacji budżetowej rozdziału lub paragrafu umożliwiającego zebranie takich danych, Dyrektor DWST wyjaśnił, że dokonując analiz porównawczych środków naliczanych w ramach subwencji oświatowej i wydatków na dotacje w przypadku szkół policealnych można korzystać z danych o wydatkach z SIO i ze sprawozdań budżetowych Rb, natomiast w przypadku liceów ogólnokształcących można korzystać z danych o wydatkach jedynie z SIO; klasyfikacja budżetowa z założenia powinna być przejrzysta oraz powinna służyć i służyć nie tylko do analiz prowadzonych na poziomie MEiN, ale jest narzędziem wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Ewentualne wyodrębnienie w klasyfikacji budżetowej odrębnego rozdziału obejmującego licea dla dorosłych mogłoby ułatwić prowadzenie analiz finansowych.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 22 czerwca 2023 r., Minister Edukacji i Nauki⁷³ zwrócił się do podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów⁷⁴ z prośbą o dodanie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w załączniku 2 Klasyfikacja rozdziałów w Dziale 801 Oświata i wychowanie rozdziałów: *Licea ogólnokształcące dla dorosłych*, *Szkoły podstawowe dla dorosłych* oraz wyodrębnienie z rozdziału 80117 *Branżowe szkoły I i II stopnia* rozdziałów: *Branżowe szkoły I stopnia*,

⁶⁹ Po odjęciu wydatków (znacznie niższych niż kwota naliczonej subwencji) wykazanych w sprawozdaniach przez Miasto Piekary Śląskie (580 tys. zł) i powiat złotowski (165,1 tys. zł).

⁷⁰ Regionalne Izby Obrachunkowe w: Wrocławiu, Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Katowicach, Kielcach, Poznaniu i Szczecinie.

⁷¹ W poszczególnych latach kwota zaniżenia przedstawiała się następująco: w 2019 r. – około 10,5 mln zł, w 2020 r. - około 11,7 mln zł, w 2021 r. – około 13,3 mln zł, w 2022 r. – około 15,3 mln zł. Jst, które błędnie sklasyfikowały wydatki to powiaty: kamiennogórski, milicki, brodnicki, mogileński, radziejowski, parczewski, rycki, poddębicki, brzeziński, nyski, oleski, leżajski, ropczycko-sędziszowski, pszczyński, jędrzejowski, kazimierski, pińczowski, krotoszyński, średzki, złotowski, drawski, gryficki, kolobrzelski oraz Miasto na prawach powiatu Piekary Śląskie.

⁷² Po uwzględnieniu tych danych, nie zmieniły się istotnie wyniki analizy przedstawione powyżej według danych na 8 maja 2023 r. (uzupełnić należy tylko informację, że w grupie 37 jst, które poniosły wydatki powyżej 15 mln zł były dwa powiaty, tj. oprócz ostrowieckiego, także powiat nyski – według danych MEiN 18,5 mln zł). Łączna kwota wydatków na dotacje wskazuje na tendencję wzrostową – wzrost o 29,6% pomiędzy 2019 r. a 2022 r.

⁷³ Z upoważnienia Ministra sekretarz stanu Dariusz Piontkowski.

⁷⁴ Sebastiana Skuzy.

Branżowe szkoły II stopnia. Wskazał, że zmiany te ułatwią analizę wydatków jst na szkoły dla dorosłych w odniesieniu do środków naliczonych na ten cel w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Dyrektor DWST wyjaśnił 25 lipca 2023 r., że do tego dnia z Ministerstwa Finansów nie wpłynęła odpowiedź na prośbę Ministra i MEiN ponowił prośbę.

(akta kontroli tom I str. 303, 406, 490-513, 585; tom III str. 633-634; tom IV str. 60)

Z przeprowadzonej w DWST MEiN analizy (w trakcie kontroli NIK), która dotyczyła danych dotyczących kwot części oświatowej subwencji ogólnej według podziału na organy prowadzące niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe, wynikało, że: w latach 2019-2022 zmniejszyła się liczba organów prowadzących (w 2019 r. 668, w 2022 r. 595); na szkoły prowadzone przez największe trzy organy prowadzące (Centrum Nauki i Biznesu „Żak” spółka z o.o., TEB Edukacja spółka z o.o., Grupa Pascal spółka z o.o.) oraz 17 fundacji, mających w nazwie wspólne określenie „Fundacja Cosinus Edukacja”⁷⁵ naliczono ponad 1011,2 mln zł środków subwencji oświatowej przeznaczonych na niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe (3016,9 mln zł), tj. 33,5%.

(akta kontroli tom I str. 282-284, 490-513)

Z zestawienia przygotowanego w DWST MEiN na potrzeby kontroli NIK, dotyczącego łącznych kwot subwencji oświatowej w kraju, w kolejnych latach 2019-2023 naliczonych na uczniów (według wskaźników/wag⁷⁶) wynikało, że:

- na uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych naliczono w części oświatowej subwencji ogólnej kwotę łączną subwencji w wysokości 386 710,1 tys. zł; wysokość tej subwencji zmalała w kolejnych pięciu latach o 65,9% (ze 105 029,1 tys. zł do 35 854,4 tys. zł⁷⁷), jednocześnie wzrosła w niej kwota subwencji naliczanej „za zdany egzamin” o 1096,5% (z 2 797,1 tys. zł do 33 467,4 tys. zł⁷⁸) i udział tej kwoty w subwencji wzrósł z 2,7% do 93,3%;
- na uczniów niepublicznych szkół policealnych, którzy byli osobami dorosłymi⁷⁹, naliczono w części oświatowej subwencji ogólnej kwotę łączną subwencji w wysokości 3 230 618,8 tys. zł, wzrosła ona w latach 2019 – 2023 o 303 077,6 tys. zł, tj. o 61%; (z 497 206,3 tys. zł do 800 284 tys. zł⁸⁰); jednocześnie wzrosła w niej kwota subwencji naliczanej „za zdany egzamin” o 728,9% (z 25 209,8 tys. zł do 208 966,1 tys. zł⁸¹) i udział tej kwoty w subwencji wzrósł z 5,1% do 26,1%.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że wzrost subwencji w szkołach policealnych wynikał w dużej mierze ze wzrostu kwoty subwencji naliczanej wagą na słuchaczy szkół medycznych (wysokość subwencji naliczanej tą wagą wzrosła o 262 874,2 tys. zł). Gdyby z subwencji na szkoły policealne⁸² wyłączyć dodatkowo subwencję naliczaną wagą na słuchaczy kształcących się w zawodach medycznych⁸³ (waga P₃₃ w 2023 r.) i subwencję naliczaną wagą za zdany egzamin, to subwencja na słuchaczy niemedycznych szkół policealnych spadłaby z 283 790,4 tys. zł do 140 237,4 tys. zł, tj. o 51%.

(akta kontroli tom IV str. 5-12, 61-62, 74-78)

Z analizy bazy danych SIO, przeprowadzonej w DWST (w trakcie kontroli NIK), dotyczącej liczby organów prowadzących szkoły niepubliczne, kształcących osoby dorosłe, szkół

⁷⁵ Fundacje mające w nazwie wspólną część „Fundacja Cosinus Edukacja” i odrębne końcówki: BG, CZ, EL, GK, GL, GN, KA, KI, KO, NS, OL, PS, SI, SK, TO, WR, ZI.

⁷⁶ Określonych w kolejnych rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

⁷⁷ Odpowiednio w kolejnych pięciu latach 2019-2023: 105 029,1 tys. zł, 99 921,2 tys. zł, 77 366,1 tys. zł, 68 539,3 tys. zł, 35 854,4 tys. zł.

⁷⁸ Odpowiednio w kolejnych pięciu latach 2019-2023: 2 797,1 tys. zł, 4 238,3 tys. zł, 9 807,2 tys. zł, 15 857,3 tys. zł, 33 467,4 tys. zł.

⁷⁹ Subwencja naliczana na uczniów szkół policealnych z wyłączeniem wag i wskaźników: Sa, P05, P06, P07, P08, P39, P49, P65.

⁸⁰ Odpowiednio w kolejnych pięciu latach 2019-2023: 497 206,3 tys. zł, 576 176,3 tys. zł, 614 612,3 tys. zł, 742 339,9 tys. zł, 800 284 tys. zł.

⁸¹ Odpowiednio w kolejnych pięciu latach 2019-2023: 25 209,8 tys. zł, 34 514,5 tys. zł, 67 102,4 tys. zł, 86 825 tys. zł, 208 966,1 tys. zł.

⁸² Oprócz wymienionych w poprzednich przypisach wag.

⁸³ Liczba słuchaczy w wadze wzrosła z 65,6 do 94,4 tys. tj. o 28,8 tys. (44%).

prowadzonych przez te organy oraz uczniów w tych szkołach⁸⁴ wynikało, że w latach 2019-2022:

- liczba szkół niepublicznych, kształcących osoby dorosłe, zmalała o 26%⁸⁵; największy udział wśród organów prowadzących stanowiły spółki prawa handlowego (ok. 50%), osoby fizyczne (ok. 30%) oraz stowarzyszenia (ok. 10%);
- 64% wszystkich szkół, które wykazały uczniów w SIO, stanowiły szkoły policealne, 33% licea ogólnokształcące dla dorosłych⁸⁶;
- liczba niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych⁸⁷ zmniejszyła się o 27%, przy zbliżonym spadku liczby uczniów (około 26%), przy czym liczba uczniów obniżała się z roku na rok; według wyjaśnień Dyrektora DWST, mogło mieć to związek m.in. z poziomem kwot dotacji na ucznia wypłacanych z budżetu powiatu (coraz niższą kwotą dotacji na ucznia uczestniczącego w zajęciach);
- liczba niepublicznych szkół policealnych⁸⁸ zmniejszyła się o 21%, przy jednoczesnym wzroście liczby uczniów o 25%; według wyjaśnień dyrektora DWST większość nieprawidłowości wykazywanych przez jst w zakresie uzyskiwania i wydatkowania dotacji dotyczyła tej grupy szkół.

(akta kontroli tom I str. 209-210, 490-513)

6. W związku z epidemią COVID-19 wystąpiła konieczność pilnego przygotowania przepisów dotyczących dotowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe. Korzystając z uprawnień określonego w art. 30c upo (dodanym w upo⁸⁹ i obowiązującym od 8 marca 2020 r.), Minister Edukacji Narodowej 20 marca 2020 r. wydał rozporządzenie COVID-19, w którym w § 10 uregulowano zasady ustalania dotacji oświatowej w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty.

W § 10 ust. 1 rozporządzenia COVID-19 określono, że do ustalania dotacji za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania szkoły, nie stosuje się przepisów art. 26 ust. 2 ufzo, w zakresie dotyczącym uzależnienia otrzymania dotacji na ucznia od jego uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, oraz art. 26 ust. 3 ufzo. Jednocześnie jednak nie wprowadzono przepisu, który powinien regulować wypłatę dotacji (zasady jej naliczania) w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania szkół. Zostało to, w związku z uwagami jst⁹⁰, niezwłocznie skorygowane poprzez dodanie w § 10 ust. 1a tego rozporządzenia⁹¹ doprecyzowania stanowiącego, że od 1 marca 2020 r. dotacja przysługuje na każdego ucznia niepublicznej szkoły, który w lutym 2020 r. spełnił warunek związany z frekwencją, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo.

Kolejna zmiana przepisu § 10 rozporządzenia COVID-19 została wprowadzona w czerwcu 2020 r.⁹² i dotyczyła zawieszenia stosowania przepisu art. 26 ust. 4 ufzo, który uzależniał udzielenie dotacji na dorosłego ucznia w okresie ferii letnich od jego frekwencji na obowiązkowych zajęciach w miesiącu czerwcu. Ponieważ czasowe ograniczenie funkcjonowania tych szkół i naukę zdalną przedłużono do końca zajęć dydaktycznych w czerwcu, nie było możliwości spełnienia tego warunku. Otrzymanie dotacji na danego ucznia za okres lipiec i sierpień uzależniano więc od frekwencji w lutym 2020 r.

Od 1 września 2020 r. wszyscy uczniowie rozpoczęli naukę stacjonarną, jednak już od 24 października 2020 r. do 16 maja 2021 r. uczniowie szkół ponadpodstawowych⁹³ ponownie kształcili się na odległość. Przedłużający się stan epidemii w roku szkolnym 2020/2021

⁸⁴ Na dzień: 30 września w latach 2019, 2020, 2021, 2022. Dane dotyczyły szkół niepublicznych niebędących szkołami specjalnymi, kształcących osoby dorosłe we wszystkich trybach (zaoczny, stacjonarny i dzienny).

⁸⁵ Około 30% tych szkół w każdym roku nie prowadzi kształcenia (nie wykazuje danych o uczniach w SIO).

⁸⁶ Pozostałe stanowiły inne szkoły kształcące osoby dorosłe.

⁸⁷ Wykazujących uczniów.

⁸⁸ Jw.

⁸⁹ Przez ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.).

⁹⁰ W szczególności w związku z analizą argumentów przedstawionych 27 marca 2020 r. przez Związek Powiatów Polskich, który wyraził niepokój w związku z wprowadzonym przepisem (sprawa DWST-WOOS.3532.59.2020).

⁹¹ Na podstawie § 1 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 poz. 564) zmieniającego rozporządzenie w sprawie COVID-10 z dniem 1 marca 2020 r.

⁹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1111. Wejście w życie 29 czerwca 2020 r.

⁹³ Od 19 października 2020 r. uczniowie szkół ponadpodstawowych w strefie żółtej i czerwonej.

spowodował odejście od zawieszania zajęć w całym kraju na rzecz możliwości zawieszania zajęć w pojedynczych szkołach lub oddziałach szkolnych, w których wystąpiło zagrożenie epidemiczne, w związku z czym ponownie zmodyfikowano przepisy § 10 rozporządzenia COVID-19⁹⁴, wprowadzając przepisy regulujące dotowanie w sytuacji, gdy niemożliwe było zastosowanie art. 26 ust. 2 ufoz oraz dotowanie uczniów rozpoczynających naukę na pierwszym semestrze roku szkolnego 2020/2021 (dodanie ust. 9-12). Postanowiono, że miesiącem, na podstawie którego można uznać warunek frekwencji za spełniony przez danego ucznia⁹⁵, będzie ostatni miesiąc, w którym dotowana szkoła zorganizowała w stosunku do danego ucznia co najmniej 40% zajęć w sposób stacjonarny. W odniesieniu do § 10 ust. 12 rozporządzenia wskazano, że jeśli okres, w którym danego ucznia nie obejmowało ograniczenie funkcjonowania szkoły, we wrześniu albo wrześniu i październiku 2020 r. był krótszy niż 40%, a uczeń rozpoczął naukę na pierwszym semestrze roku szkolnego 2020/2021, to uznać należało warunek uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych za spełniony.

W związku ze zgłaszanymi do MEiN wątpliwościami interpretacyjnymi, w listopadzie 2020 r. wprowadzono kolejną zmianę rozporządzenia COVID-19⁹⁶ w zakresie § 10 ust. 12, w którym określono, że jeżeli okres w danym miesiącu, w którym danego ucznia nie obejmuje ograniczenie funkcjonowania szkoły, jest krótszy niż 40%, a uczeń rozpoczął naukę w szkole na pierwszym semestrze roku szkolnego 2020/2021 i niemożliwe jest spełnienie warunku uczestnictwa w zajęciach, to uznaje się, że warunek został spełniony, gdy organizacja zajęć w tym semestrze umożliwia temu uczniowi spełnienie warunku, o którym mowa w art. 44 w ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹⁷. W związku z tą zmianą rozporządzenia, Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy przekazała do Ministra petycję⁹⁸ stwierdzając, że zapis ten dla nieuczniwych przedsiębiorców prowadzących niepubliczne szkoły policealne stanowi poważną furtkę do wyludzenia z budżetów jst olbrzymich kwot dotacji. Rozpatrując petycję Miasta Warszawy, w DWST MEiN przeprowadzono analizę danych statystycznych w SIO dotyczącą zmiany liczby słuchaczy w szkołach policealnych, w tym funkcjonujących na terenie Miasta Warszawy, z której wynikało, że wzrost liczby uczniów tych szkół nastąpił przed zmianą rozporządzenia, a także był na podobnym poziomie jak w miesiącach wrzesień—listopad w 2019 r.

Kolejna istotna nowelizacja rozporządzenia COVID-19⁹⁹ w 2020 r. wynikała z konieczności dostosowania przepisów rozporządzenia do semestru rozpoczynającego się w lutym 2021 r., w związku z kolejną falą epidemii COVID-19. W celu ograniczenia ewentualnych nadużyć ze strony szkół kształcących osoby dorosłe (nagły duży wzrost liczby słuchaczy) wprowadzono limit liczby słuchaczy semestru pierwszego, na których udzielano dotacji w miesiącach innych niż pierwszy miesiąc semestru oraz obowiązek miesięcznego przekazywania przez szkołę do jst semestralnego rozkładu zajęć potwierdzającego umożliwienie uczniowi spełnienie warunku, o którym mowa w art. 44 w ust. 2 ufoz (dodano w rozporządzeniu w § 10 ust. 12a-12d). W 2021 r. wprowadzono także dwie zmiany w § 10 rozporządzenia COVID-19¹⁰⁰, w których doprecyzowano sposób ustalania do dotacji liczby słuchaczy semestru pierwszego.

Opinie, które NIK uzyskiwała od 35 niekontrolowanych jst¹⁰¹, na temat zmian § 10 ust. 12 rozporządzenia COVID-19, dotyczących ograniczania ryzyka nadużyć, wprowadzonych z dniem 1 listopada 2020 r. (oraz następnych), były podzielone. Dziesięć jst (głównie powiaty lub mniejsze miasta), wskazało, że nie miały one większego wpływu na wielkość kwot dotacji ani na budżet lub nie wyraziły jednoznacznej opinii w tej sprawie; czternaście jst oceniło je

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1394. Wejście w życie 1 września 2020 r.

⁹⁵ Uczestnictwo w co najmniej 50% zajęć obowiązkowych.

⁹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2047. Wejście w życie 20 listopada 2020 r., a w zakresie § 10 ust. 12 od 1 listopada 2020 r.

⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2230. Dalej: ufoz. Tzn. umożliwia dopuszczenie słuchacza do egzaminów semestralnych. W świetle art. 44w ust. 2 ufoz: Do egzaminu semestralnego dopuszcza się słuchacza, który uczęszczał na poszczególne obowiązkowe zajęcia edukacyjne przewidziane w danym semestrze, w wymiarze co najmniej połowy czasu przeznaczanego na każde z tych zajęć, oraz otrzymał z tych zajęć oceny uznane za pozytywne w ramach wewnątrzszkolnego oceniania.

⁹⁸ Znak sprawy w MEiN: DWST-WOOS.053.6.2020.

⁹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2382. Wejście w życie 1 stycznia/1 lutego 2021 r.

¹⁰⁰ Rozporządzenia zmieniające z dnia 28 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 983) i z dnia 13 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 2302).

¹⁰¹ Starostwa w: Belchatowie, Głogowie, Lubinie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Oświęcimiu, Pile, Pruszkowie, Puławach, Wołominie. Urzędy Miejskie w: Białymstoku, Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Koninie, Koszalinie, Krakowie, Lesznie, Łomży, Łodzi, Olsztynie, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Przemysłu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Tychach, Warszawie, Włocławku, Zielonej Górze.

generalnie pozytywnie, przy czym niektóre jst wskazały na ich racjonalność i niezbędność w sytuacji pandemii (w szczególności określenie procentowego warunku uznania uczestnictwa w zajęciach oraz uregulowań odnośnie uczniów pierwszego semestru), a jedenaście jst oceniło je raczej negatywnie, przy czym zdecydowanie negatywnie oceniły je duże miasta, takie jak: Warszawa, Poznań, Kraków, Białystok, które wskazały na negatywne skutki zmian w postaci wykazywanego pod koniec 2020 r. znacznego i niekontrolowanego wzrostu liczby uczniów I semestru i konieczność wypłacenia na nich dodatkowych (wcześniej nieujętych w budżecie) środków finansowych w znacznych kwotach. Dziesięć jst wskazało, że przepisy były zawile i skomplikowane, że powodowały trudności w ich interpretacji.

W okresie epidemii COVID-19 do Ministerstwa wpłynęło 50 pism (w tym trzy petycje), dotyczące wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia COVID-19. W dziewięciu sprawach udzielono odpowiedzi po upływie od trzech do 10 miesięcy od otrzymania pisma.

(akta kontroli tom I str. 135-142, 210-281, 410-411, 490-513; tom II str. 217-662; tom III str. 2-536; tom IV str. 50)

7. W art. 38 ust. 1 ufzo określono, że tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania jest ustalany w drodze uchwały organu stanowiącego jst. Określona w tym przepisie regulacja, dotycząca przypisania kompetencji jst do ustalania tych trybów w akcie prawa miejscowego, stanowiła kontynuację rozwiązania funkcjonującego wcześniej w art. 90 ust. 4 uso.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że z korespondencji, którą dysponuje DWST wynika, że uchwały jst podjęte na podstawie art. 38 ust. 1 ufzo były przedmiotem skarg wnoszonych do sądów administracyjnych¹⁰² i w niektórych przypadkach sądy przyznawały rację skarżącym i uznawały przekroczenie zakresu delegacji przez organy stanowiące jst. Wyjaśnił jednocześnie, że pod koniec 2022 r. do MEiN wpłynął postulat upoważnienia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania aktu wykonawczego dotyczącego ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, a także trybu przeprowadzania kontroli i zmian w tym zakresie. Wobec już zebranych doświadczeń w stosowaniu art. 38 ufzo i jego poprzednika w uso, uzasadnione jest poddanie propozycji ewentualnej nowelizacji tego przepisu dyskusji na forum powstającego z inicjatywy członków Zespołu KWRiST, zespołu roboczego, którego zadaniem miałyby być przygotowanie założeń do zmiany ufzo.

Wskazany postulat dotyczył pisma Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 14 listopada 2022 r., w którym zwrócono się do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o pilną inicjatywę ustawodawczą w przedmiocie zmiany ufzo i doprecyzowania art. 36 ust. 2¹⁰³, dotyczącego uprawnień kontrolnych organu udzielającego dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz o rozważenie ewentualnej zmiany art. 38 ust. 1 ufzo wprowadzającej wyłączenie trybu kontroli z kompetencji organów jst i uregulowania trybu przeprowadzania kontroli szczegółowo w ufzo. Burmistrz na potwierdzenie przytoczył uzasadnienie wyroku NSA z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. I GSK 800/21, w którym podano, że: *Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że niezależnie czy mamy do czynienia z kontrolą dochodów budżetu państwa, czy też z kontrolą wydatkowania (trybu udzielania oraz i rozliczania) dotacji pochodzących z budżetu j.s.t. uprawnienia kontrolowanych oraz obowiązki kontrolujących powinny być w sposób wyczerpujący uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej.* W odpowiedzi z dnia 22 listopada 2022 r. dyrektor DWST poinformował Burmistrza że powstaje (z inicjatywy członków Zespołu KWRiST), zespół roboczy, który będzie zajmował się założeniami do zmiany ufzo; Ministerstwo analizuje wszystkie zagadnienia zgłaszane przez jst i organy prowadzące; w efekcie w najbliższej przyszłości zostaną zaproponowane zmiany do ufzo.

¹⁰² Często wskazywanymi przez skarżących naruszeniami w uchwałach są kwestie: zezwolenia osobom kontrolującym na: przeprowadzanie kontroli w miejscach i czasie realizacji przez podmiot kontrolowany podstawy programowej lub innych zadań statutowych, swobodne poruszanie się na terenie jednostki kontrolowanej, w tym swobodny wstęp do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli, przeprowadzanie oględzin obiektów i składników majątkowych kontrolowanego podmiotu, swobodne wejścia na zajęcia w celu weryfikacji zgodności liczby słuchaczy na zajęciach z dokumentacją szkolną; nałożenia na podmiot kontrolowany obowiązków sporządzania kopii dokumentacji oraz poświadczania ich za zgodność z oryginałem oraz sporządzania niezbędnych w zakresie prawidłowości kontroli zestawień i obliczeń opartych na dokumentach.

¹⁰³ Burmistrz wskazał, że (jak można wnosić z treści pisma) istnieje potrzeba rozszerzenia praw kontrolujących o możliwość uzyskiwania potwierdzonych kopii dokumentów od jednostek kontrolowanych.

Odnosząc się do uwzględnienia potrzeby nowelizacji art. 38 ufzo, dopiero w związku z pismem Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 22 listopada 2022 r. (powołującego się na wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r., tj. sprzed roku), Dyrektor DWST wyjaśnił, że w wyroku sąd przeprowadził analizę natury ogólnej, z której wywiódł, że przepisy te powinny być uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej.

(akta kontroli tom I str. 291-292, 305-306, 411, 490-513)

8. W art. 27 ufzo wprowadzono regulację uniemożliwiającą podwójne dotowanie ucznia przez daną jst¹⁰⁴. Dokumentacja związana z przygotowaniem projektu przez Radę Ministrów, dotycząca przepisu art. 27 ufzo, w brzmieniu przyjętym przez Sejm RP w dniu 27 października 2017 r., wskazywała, że celem tego przepisu jest zapobieżenie *przekazywaniu dotacji na tego samego ucznia dla więcej niż jednej dotowanej szkoły*. Jednocześnie jednak nie wprowadzono w ufzo regulacji uniemożliwiającej wielokrotne jednoczesne dotowanie tego samego ucznia przez kilka różnych jst¹⁰⁵.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że terytorialne ograniczenie przepisu do jednej jst (nieobjęcie terenu całego kraju) należy rozpatrywać w kontekście upoważnień ustawowych, jakie są w gestii jst, będącej organem rejestrującym i dotującym, na podstawie ufzo i usio. W trakcie prac nad usio wskazywano na potrzebę anonimizacji danych osobowych (w tym numeru PESEL) na jak najwcześniejszym etapie procesu przetwarzania danych osobowych w SIO. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych¹⁰⁶ przy powstawaniu usio zgłaszał uwagi i obawy związane z uwzględnieniem numerów PESEL. Wskazał, że z jednej strony użycie w SIO numerów PESEL i ich weryfikacji w bazie PESEL jest konieczne, nie tylko do celów statystycznych, ale używanie go powinno być ostrożne i wyraźnie uzasadnione. Dlatego też pozostawiono art. 27 ust. 1 ufzo w pierwotnym jego brzmieniu, tym samym nie rozszerzając kręgu podmiotów, które mają dostęp do numerów PESEL uczniów, o jst dotujące szkoły kształcące osoby dorosłe. Obecnie w ramach SIO do numerów PESEL poszczególnych uczniów mają wgląd jedynie uprawnieni pracownicy szkół, przedszkoli i placówek, do których uczęszczają ci uczniowie, a także administrator bazy SIO, czyli minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Natomiast jst dotujące niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe przetwarzają dane osobowe słuchaczy dotowanych przez siebie szkół, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji.

Według danych MEiN, opartych na wynikach analizy bazy danych SIO, na 30 września 2022 r. było około 1 tys. uczniów, którzy byli wykazani jednocześnie w kilku niesamorządowych szkołach policealnych, dla których organem rejestrującym były różne jst, co stanowiło 0,39% wszystkich uczniów tego rodzaju szkół. W poprzednich latach wskaźniki procentowe (stan na dzień 30 września) były podobne: 2019 – 0,44% (1,1 tys.), 2020 – 0,65% (1,6 tys.¹⁰⁷), 2021 – 0,41% (1,1 tys.).

Wśród 35 jst, do których NIK zwróciła się z prośbą o przekazanie opinii na temat ewentualnej potrzeby ograniczenia możliwości dotowania przez kilka jst dorosłego ucznia, kształcącego się jednocześnie w kilku szkołach niepublicznych, 32 z nich (91,4%) poinformowały, że takie ograniczenie powinno funkcjonować analogicznie do art. 27 ufzo¹⁰⁸. Zwrócono uwagę, że prawo dotowania ucznia przez różne jst umożliwia organom prowadzącym szkoły wykorzystywanie tego w celu uzyskania przez szkoły na terenie różnych miast dotacji na podstawie danych identyfikacyjnych ucznia (bez jego zgody), czyli wyłudzenia dotacji. Zwrócono przy tym uwagę na ryzyko wykorzystywania danych obywateli¹⁰⁹. Wskazano przy tym, że w obecnym stanie prawnym weryfikacja takich przypadków jest niemożliwa i nie ma narzędzi do jej prowadzenia. Stwierdzono, że w celu ograniczenia możliwości takich wyłudzeń powinien funkcjonować jednolity, ogólnopolski system elektroniczny do obsługi

¹⁰⁴ Tj. ucznia uczącego się (uczęszczającego w wymaganej do udzielania dotacji liczbie zajęć w miesiącu) równocześnie w kilku szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, dotowanych przez jedną jst.

¹⁰⁵ Tj. ucznia uczącego się (uczęszczającego w wymaganej do udzielania dotacji liczbie zajęć w miesiącu) równocześnie w kilku szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, dotowanych przez różne jst.

¹⁰⁶ Dalej: GIODO.

¹⁰⁷ Dyrektor DWST wyjaśnił, że wskaźnik ten (najwyższy w porównaniu do objętych kontrolą lat) spowodowany był epidemią COVID-19.

¹⁰⁸ Przy czym spośród trzech jst, które nie wskazały takiej odpowiedzi Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi, UM w Koninie wskazał, że nie powinno funkcjonować ograniczenie doksztalcania się dorosłego ucznia w kilku szkołach niepublicznych, co w konsekwencji skutkuje koniecznością udzielenia dotacji przez kilka jst, a UM w Łomży podał, nie ma konieczności wprowadzenia ustawowego ograniczenia takiej możliwości.

¹⁰⁹ UM Krakowa.

dotacji i taką funkcję mógłby spełniać system SIO, który zawiera niezbędne dane do zweryfikowania, czy dany słuchacz figuruje jednocześnie w kilku szkołach kształcących osoby dorosłe¹¹⁰.

Odnosząc się do kwestii wykorzystania bazy danych SIO do obsługi dotacji na poziomie ogólnopolskim w celu weryfikacji, czy dany uczeń jest wykazywany w szkołach wielokrotnie, Dyrektor DWST wyjaśnił, że biorąc pod uwagę, iż skala powielania się uczniów w więcej niż jednej szkole dla dorosłych jest nikła, należy spodziewać się ponownie oporu organów odpowiedzialnych za ochronę danych osobowych przy próbie wyposażenia jst w wiedzę dotyczącą danych osobowych całej populacji uczniów szkół, w których nie realizuje się obowiązku szkolnego. Może to zostać uznane za działanie niewspółmierne wobec występującej rzadko sytuacji.

(akta kontroli tom I str. 284-286, 293, 490-513; tom II str. 217-662; tom III str. 2-536; tom IV str. 62)

9. W art. 36 ust. 7 i art. 37 ust. 2 ufzo przewidziano dwie możliwości wstrzymania dotacji dla szkoły niepublicznej przez organ dotujący. Dotyczyły one utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych (art. 36 ust. 7) oraz nieprzekazania rozliczenia (lub jego korekty), nieprzekazania informacji o liczbie uczniów, niewykonania decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu w związku z przekazaną dotacją (art. 37 ust. 2)¹¹¹. Wstrzymanie wypłaty dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, w związku z czym do decyzji stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹² oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹³.

W korespondencji przekazanej przez jst w związku z pismem MEN do jst wskazywano na długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcia sądu oraz fakt, że w tym czasie (niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego) dotacja jest wypłacana, gdyż dopiero prawomocny wyrok w danej sprawie jest przesłanką do wstrzymania dotacji dla danej szkoły. Jst wskazywały, że w przypadku orzeczenia sądu potwierdzającego np. nadużycie ze strony podmiotu dotowanego, jst musi dochodzić zwrotu wypłaconej dotacji i dopiero wówczas może wezwać do wykonania działań orzeczonych w wyroku, a następnie po ustalonym terminie wykonania wstrzymać wypłatę dotacji.

Na problemy dotyczące małej skuteczności wstrzymania dotacji zwróciły uwagę także jst, do których NIK zwróciła się o informację w trakcie kontroli. Miejskie Centrum Oświaty w Tychach, realizujące zadania Miasta Tychy z zakresu oświaty, stwierdziło m.in., że przepisy ufzo zezwalają organowi dotującemu na wstrzymanie bieżących dotacji, przy czym nakładają szereg obowiązków wynikających z kpa¹¹⁴ aż do momentu wydania decyzji administracyjnej o wstrzymaniu wypłaty dotacji, od której organ prowadzący szkołę ma możliwość odwołania się do organu wyższej instancji. Do tego czasu organ dotujący, pomimo wiedzy o nieprawidłowościach, zobowiązany jest dotować kontrolowaną szkołę. Tylko nałożenie klauzuli natychmiastowej wykonalności decyzji umożliwia organowi I instancji wstrzymanie wypłaty dotacji – z chwilą odebrania tej decyzji przez organ prowadzący szkołę, przy czym sam proces prowadzenia postępowania trwa nawet kilka miesięcy.

Odnosząc się do wskazanego przypadku, Dyrektor DWST wyjaśnił, że Miasto Tychy w odpowiedzi na pismo MEN do jst wskazało, że w latach 2018-2020 osiem spraw zakończyło się rozstrzygnięciem sądu m.in. w sprawie uznania, że *za zobowiązania szkoły odpowiada obecny organ prowadzący szkołę, pomimo iż w umowie cesji praw do szkoły obie strony zgodnie ustaliły, że za zobowiązania powstałe przed zmianą organu prowadzącego odpowiada jej dotychczasowy organ prowadzący*. Zwrócił uwagę, że motywem przewodnim tworzenia przepisów upo czy ufzo nie jest i nie może być założenie, że wszystkie osoby prowadzące szkoły są nieuczciwe. Zbyttna ich restrykcyjność może doprowadzić

¹¹⁰ UM Miasta Stołecznego Warszawy wskazał m.in., że w celu ochrony danych osobowych sprawdzenie mogłoby obejmować niepełne dane o uczniu, np. tylko Pesel, a dopiero w przypadku jego braku imię i nazwisko. Obowiązkiem szkół niepublicznych, przed przekazaniem dotacji, byłoby wyjaśnienie, w której z nich uczeń faktycznie pobiera naukę.

¹¹¹ W obydwu przypadkach po wezwaniu organu dotującego do zaprzestania/wykonania tych działań oraz po bezskutecznym upływie terminu określonego w wezwaniu.

¹¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: kpa.

¹¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm. Dalej: ppsa.

¹¹⁴ Tj. wezwanie organu prowadzącego do zaprzestania działań utrudniających jej prowadzenie, wszczęcie postępowania administracyjnego i dalsze działania w tym zakresie na podstawie kpa.

do utrudnienia funkcjonowania podmiotów dotujących i dotowanych na podstawie ufzo, które z reguły działają zgodnie z prawem i na rzecz jak najlepszej edukacji. Kwestie ściągania osób łamiących prawo (wyłudających dotacje) zostały uregulowane w odpowiednich ustawach. Ponadto, w związku z przepisami ppsa, zarówno jst, jak i organy prowadzące mają prawo dochodzić swoich roszczeń przed sądami.

(akta kontroli tom I str. 288-289, 407, 490-513; tom III str. 13-31)

10. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo, dotacje dla niepublicznych szkół są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań tych szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, i mogą być wykorzystane np. na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, określonych w art. 10 ust. 1 pkt 4 upo, który stanowi, że do zadań organu prowadzącego szkołę należy m.in. zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkół. Wskazana regulacja ufzo została przeniesiona z uso (art. 90 ust. 3d), która była kolejno doprecyzowana¹¹⁵.

Wyjaśniając przyczyny braku doprecyzowania w ufzo kategorii wydatków na obsługę administracyjną, prawną, finansową i organizacyjną szkół, możliwych do sfinansowania z dotacji, Dyrektor DWST wyjaśnił, że kluczowe znaczenia ma przyjęta filozofia określenia wydatków w art. 35 ust. 1 ufzo oraz zadań opisanych w art. 10 ust. 1 upo. W tym przepisie ufzo nie ma np. katalogu środków dydaktycznych możliwych do sfinansowania z dotacji, we wskazanym przepisie upo nie ma katalogu pomocy dydaktycznych i sprzętu, w które organ prowadzący ma wyposażyć szkołę. Dlatego wydatki finansowane z dotacji należy postrzegać i oceniać ich zasadność przez pryzmat zadań w zakresie kształcenia realizowanych przez konkretną szkołę, takiej zaś oceny nie można dokonać z pozycji centralnego urzędu, lecz jst.

Wśród 35 jst, do których NIK zwróciła się z prośbą o przekazanie opinii na temat możliwości zweryfikowania prawidłowości wykorzystania wydatków na zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły niepublicznej kształcącej osoby dorosłe oraz podania, jakie rodzaje wydatków zaliczały organy prowadzące/szkoły do tych kategorii i jakie akceptowano, 18 jst (51,4%)¹¹⁶ wskazało, że zweryfikowanie prawidłowości wykorzystania wydatków stwarzało duże trudności. Podano, że możliwe jest ono jedynie w trakcie kompleksowej kontroli finansowej w dużej liczbie szkół, wymagającej zaangażowania wielu wykwalifikowanych pracowników. Do trudności jst zaliczyły: brak możliwości stwierdzenia w szkołach sieciowych, czy doszło do zdublowania wydatków, rozumianych jako rozliczanie przez te same organy prowadzące tych samych rachunków w szkołach zlokalizowanych w różnych miastach oraz czy organ prowadzący prawidłowo zastosował klucz podziału wydatków; brak wskazań, jakich wydatków rodzajowo nie można sfinansować z dotacji, prowadzący do niejednoznaczności w ich interpretacji¹¹⁷; brak możliwości sprawdzenia zaistnienia zdarzeń gospodarczych¹¹⁸; brak możliwości zakwestionowania wydatków na obsługę prawną i finansową jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, gdy organ prowadzący szkołę poza działalnością edukacyjną prowadzi inną działalność gospodarczą; bezskuteczne próby zakwestionowania tych wydatków ze względu na orzecznictwo sądowo-administracyjne (niedoprecyzowanie tych kategorii wydatków powoduje, że w kwestiach spornych samorządowe kolegia odwoławcze i wojewódzkie sądy administracyjne częściej rozpatrują sprawy na korzyść beneficjentów dotacji). Dodatkowo analizowane przez NIK dane wskazywały, że istnieje rozbieżność

¹¹⁵ Art. 90 ust. 3d uso dodany ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 458), która weszła w życie 22 kwietnia 2009 r. wskazywał, że na możliwość przeznaczenia środków dotacyjnych na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (przy czym dotacje mogły być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły). Z dniem 1 kwietnia 2014 r. przepis został uszczegółowiony poprzez wskazanie, że dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, oraz zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (art. 90 ust. 3d uso w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 827). Doprecyzowanie wprowadzające możliwość sfinansowania wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa była w art. 5 ust. 7 uso, weszło w życie z dniem 31 marca 2015 r. (art. 90 ust. 3d pkt 1 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 357).

¹¹⁶ Starostwa Powiatowe w: Lubinie, Puławach, Wołominie, Pile. Urzędy Miejskie w: Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Warszawie, Poznaniu, Radomiu, Tychach, Białymstoku.

¹¹⁷ Na przykład, czy niepubliczna szkoła w ramach kosztów administracyjnych może pokrywać koszty związane z wykonywaniem remontów obiektów w lokalach najmowanych.

¹¹⁸ Wskazano, że kontrola powinna być prowadzona krzyżowo z urzędem skarbowym.

w ocenie prawidłowości finansowania dotacji w przypadku składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Jedna jst poinformowała o kwestionowaniu tych wydatków¹¹⁹, dwie o akceptowaniu¹²⁰.

(akta kontroli tom I str. 490-513 tom II str. 217-662; tom III str. 2-536)

11. Dyrektor DWST wyjaśnił, że systemy informatyczne wykorzystywane przez jst do obsługi dotacji nie zostały powiązane z bazą danych SIO w zakresie danych osobowych i nie ma aktualnie podstaw prawnych do powiązania tych systemów. W obecnym stanie prawnym jst nie mają także dostępu do danych osobowych uczniów i nauczycieli, zgromadzonych w SIO. Ograniczenie dostępu do danych osobowych wynika z zasady „privacy by design” przyjętej podczas projektowania usio. Było to zalecenie ówczesnego GIODO. W czasie tworzenia usio urzędnicy Ministerstwa byli w stałym kontakcie z GIODO, który miał wpływ na ostateczny kształt przepisów dotyczących zbierania i przetwarzania danych osobowych uczniów i nauczycieli. GIODO na każdym etapie prac podkreślał konieczność zachowania zasady bezpieczeństwa danych osobowych, zasady minimalizacji zbierania i udostępniania danych osobowych oraz wyrażał wielokrotnie sprzeciw wobec zbierania danych osobowych w SIO. Przepisy minimalizujące dostęp i możliwość przetwarzania danych osobowych są więc w dużym stopniu wynikiem kompromisu ustalonego w trakcie procesu legislacyjnego. Ze względu na gromadzenie i przetwarzanie w SIO danych osobowych uczniów i nauczycieli konieczne było zapewnienie ścisłej kontroli dostępu do SIO.

(akta kontroli tom I str. 392-393, 490-513)

Ogłędziny SIO przeprowadzone w trakcie kontroli NIK¹²¹ (2 sierpnia 2023 r.) wykazały, że system prezentuje szkołom dane osobowe ich uczniów (imię i nazwisko, PESEL, datę i miejsce urodzenia), samorządy nie mają natomiast wglądu do takich informacji. Raporty generowane przez system nie udostępniają danych pozwalających na powiązanie informacji dotyczących danego ucznia z innymi bazami danych (np. przy wykorzystaniu jego PESEL). Przy wprowadzaniu danych dotyczących uczniów system weryfikuje ich zgodność z danymi rejestru PESEL. W przypadku rozbieżności system sygnalizuje komunikatem dyrektorowi szkoły potrzebę zweryfikowania danych, zgodnie z art. 44 ust. 4 usio. Samorządy mają możliwość wygenerowania zestawienia zawierającego liczbę uczniów, których dane wprowadzone do systemu wymagają weryfikacji z uwagi na niezgodność z rejestrem PESEL. Wykaz prezentuje liczby takich uczniów w poszczególnych szkołach, nie pozwala natomiast na zidentyfikowanie konkretnych osób. Dyrektor DWST wyjaśnił, że od 2013 r. dane identyfikacyjne ucznia podlegają automatycznej weryfikacji z jego danymi osobowymi w rejestrze PESEL, a samorządy od 2019 mają również możliwość wygenerowania raportów prezentujących informacje o liczbie osób z niezwyfikowanymi numerami PESEL.

(akta kontroli tom IV str. 100-111, 115, 128-129)

Wykonana przez kontrolera NIK analiza wybranych danych SIO za lata 2019-2023 (do 11 sierpnia)¹²² wykazała przypadki wielokrotnego i bezskutecznego rozpoczynania nauki przez niektóre osoby na pierwszym semestrze tego samego lub różnych kierunków¹²³. Przeprowadzona przez DWST na potrzeby kontroli NIK analiza pełnych danych SIO dla szkół niepublicznych, kształcących osoby dorosłe w latach 2019-2022 wykazała, że zjawisko

¹¹⁹ Starostwo Powiatowe w Lubinie.

¹²⁰ Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim, UM Gorzów.

¹²¹ Ogłędziny pod kątem wybranych funkcji, w ramach dostępu testowego i bez ingerencji w bazę produkcyjną SIO.

¹²² Dla szkół prowadzonych przez 41 wybranych organów prowadzących.

¹²³ Przykładowo, jedna z osób rozpoczęła naukę na pierwszym semestrze 1 września 2019 r. i do 2 stycznia 2023 r. nieustająco kształciła się na pierwszym semestrze w dwóch szkołach prowadzonych przez ten sam organ. Osoba ta zapisała się 1 września 2019 r. do szkoły policealnej w Jaśle, na kierunek technik usług kosmetycznych semestr pierwszy, forma zaoczna. W dniu 17 października 2019 r. przeniósł się na kształcenie w kierunku florysta, jednak nie otrzymała promocji na semestr drugi i ponownie rozpoczęła naukę na semestrze pierwszym w tej szkole 15.02.2020 r. w zawodzie florysta (forma zaoczna). W dniu 31.08.2020 r. nie otrzymała ponownie promocji na semestr drugi, w związku z czym 1.09.2020 r. przeniósł się do innej szkoły policealnej w Jaśle (prowadzonej przez ten sam organ) na pierwszy semestr w zawodzie opiekun medyczny. Naukę w tej szkole przerwała już 1.10.2020 r. i ponownie zapisała się do poprzedniej szkoły, ponownie rozpoczynając naukę w zawodzie technik usług kosmetycznych semestr pierwszy, forma zaoczna. Nie otrzymała promocji na drugi semestr (31.01.2021 r.), w związku z czym od 1.02.2021 r. zapisała się ponownie do drugiej z tych szkół na pierwszy semestr w zawodzie opiekun medyczny. Nie otrzymała promocji 31.08.2021 r. na drugi semestr. Od 1.09.2021 r. znowu figurowała jako zapisana na pierwszy semestr pierwszej ze szkół, jednak w zawodzie opiekunka środowiskowa (forma zaoczna), jednak 25.09.2021 r. przeniósł się w tej szkole do oddziału w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej (forma zaoczna). W tym zawodzie także nie otrzymała promocji na semestr drugi (31.01.2022 r.), w związku z czym ponownie rozpoczęła w tym zawodzie i w tej szkole kształcenie na semestrze pierwszym (zaocznym) 1.02.2022 r., jednak 31.08.2022 r. nie otrzymała promocji, w związku z czym od 1.09.2022 r. rozpoczęła ponownie kształcenie w tej szkole na pierwszym semestrze w zawodzie technik bezpieczeństwa i higieny pracy (zaoczna). Była wykazana jako ucząca się w tym zawodzie w tej szkole na dzień 2.01.2023 r.

wielokrotnego rozpoczynania nauki na pierwszym semestrze objęło w przybliżeniu co ósmą osobę (dotyczyło to 156,6 tys. rekordów, tj. 13% z wszystkich 1201,3 tys. rekordów objętych analizą). Najczęściej dotyczyło to przypadków dwu lub trzykrotnego rozpoczynania nauki (odpowiednio: 108,7 tys. i 29,9 tys. rekordów, tj. 9% i 2,5% całej populacji), rzadsze były przypadki częstszego (czterokrotnie lub więcej razy) rozpoczynania nauki (łącznie 17,9 tys. rekordów¹²⁴, co stanowiło 1,5% wszystkich analizowanych danych)¹²⁵.

(akta kontroli tom IV str. 126, 146)

Dyrektor DWST wyjaśnił, że w Ministerstwie nie rozważano możliwości zmiany systemu finansowania, np. przez wprowadzenie ograniczeń umożliwiających tylko jednorazowe dotowanie pełnoletniego ucznia kształcącego się w szkole policealnej lub w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych (wprowadzając np. rozwiązanie, że w przypadku, gdyby uczeń chciał kształcić się ponownie, w drugim zawodzie, musi opłacić kształcenie z własnych środków finansowych). Przepisy art. 1 pkt 1 i 10 upo zakładają, że system oświaty w Polsce zapewnia realizację prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz możliwość uzupełnienia przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji. Przepisy nie zabraniają słuchaczom szkół policealnych jednoczesnego kształcenia w dwóch lub więcej zawodach w tej samej szkole. Niemniej jednak decyzja w tym zakresie należy do dyrektora danej szkoły, kierującego działalnością szkoły i odpowiedzialnego za sprawny przebieg procesu kształcenia. Dyrektor powinien uwzględnić, czy w takiej sytuacji słuchacz szkoły policealnej będzie w stanie spełnić wymagania dotyczące frekwencji, określone w art. 44w ust. 2 uso¹²⁶. Ponadto zgodnie z art. 44z ust. 3 i 4 uso, pełnoletni słuchacz szkoły policealnej (również szkoły dla dorosłych i branżowej szkoły II stopnia) może w przypadkach losowych lub zdrowotnych powtarzać, za zgodą dyrektora szkoły, semestr jeden raz w okresie kształcenia w danej szkole. Wprowadzenie tych przepisów miało za zadanie wyeliminowanie nadużyć związanych np. z fikcyjnym wykazywaniem słuchaczy na obowiązkowych zajęciach, z jednoczesnym zachowaniem konstytucyjnego prawa do nauki oraz prawa do zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych wynikającego z przepisów prawa oświatowego.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 przewiduje się realizację projektu mającego na celu wypracowanie rekomendacji dotyczących ewentualnych zmian w systemie kształcenia osób dorosłych, które obejmą również kwestie finansowe. Kwestie dotowania szkół kształcących osoby dorosłe będą przedmiotem prac grupy roboczej Zespołu KWRiST. W związku z przygotowaniem do rozpoczęcia prac tej grupy eksperckiej, w sierpniu 2023 r. w Ministerstwie przeprowadzono analizę liczby osób, które w latach 2016-2022 rozpoczęły w szkołach policealnych naukę na pierwszym semestrze i go nie ukończyły¹²⁷. Wyniki analizy wykazały, że okoliczności takie wystąpiły w przypadku 336,4 tys. osób. Okazało się, że 68,3 tys. osób rozpoczęło w tych latach naukę dwukrotnie, a 22,1 tys. rozpoczęło ją trzy razy bez ukończenia. Prawie 17 tys. słuchaczy rozpoczęło cztery lub więcej razy naukę nie kończąc pierwszego semestru. Dyrektor DWST zauważył, że nie oznacza to, że te osoby nie ukończyły jakiegoś innego pierwszego semestru, kontynuując naukę i kończąc z sukcesem edukację w szkole policealnej. Ponadto niekończenie przez słuchaczy pierwszego semestru w szkole policealnej nie jest kwestią dotyczącą tylko szkół niepublicznych – w ujęciu procentowym zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne w publicznych szkołach niesamorządowych, gdyż w latach szkolnych 2016/2017-2021/2022 dotyczyło średnio 66,7% słuchaczy (dla publicznych szkół samorządowych wskaźnik ten wynosił średnio 35,6%, zaś dla szkół niepublicznych – 51,8%)¹²⁸. Z przywołanych przez Dyrektora DWST danych wynikało jednocześnie,

¹²⁴ W tym 417 osób rozpoczynało naukę osiem lub więcej razy, zaś rekordzista – 25 razy.

¹²⁵ W pozostałych przypadkach osoby zostały wykazane jednokrotnie jako uczniowie pierwszego semestru (502,2 tys. rekordów, tj. 41,8% wszystkich), bądź w ogóle nie miały takiego statusu (542,6 tys., tj. 45,2%), gdyż pobierały naukę na innych semestrach niż pierwszy.

¹²⁶ Zgodnie z przytoczonym przepisem, w szkole policealnej do egzaminu semestralnego dopuszcza się słuchacza, który uczęszczał na poszczególne obowiązkowe zajęcia edukacyjne przewidziane w danym semestrze, w wymiarze co najmniej połowy czasu przeznaczanego na każde z tych zajęć, oraz otrzymał z tych zajęć oceny uznane za pozytywne w ramach wewnątrzszkolnego oceniania. Udział słuchacza w co najmniej 50 % obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których słuchacz nie został zwolniony zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 44zb uso jest również warunkiem otrzymania przez szkołę dotacji, o której mowa w ufo. Uczestnictwo w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych powinno być potwierdzone własnoręcznym podpisem słuchacza na listach obecności.

¹²⁷ W analizie nie uwzględniono podziału ze względu na organ prowadzący szkołę.

¹²⁸ Podane wielkości stanowią uśrednione wielkości wskaźników z lat 2016/2017-2021/2022.

że w przypadku szkół publicznych odsetek osób niekończących I semestru pozostawał na względnie stałym poziomie¹²⁹, wzrost natomiast o ponad 11 punktów procentowych w niepublicznych szkołach policealnych¹³⁰.

(akta kontroli tom IV str. 118, 136-138)

W bazach danych SIO ujęto osoby, które były równocześnie wykazane jako uczniowie różnych szkół kształcących osoby dorosłe. Liczba osób zapisanych jednocześnie do kilku niesamorządowych szkół policealnych, dla których organem rejestrującym były różne jst, wynosiła w latach 2019-2022 (wg stanu na 30 września) około 1-1,6 tys. osób, co stanowiło 0,39-0,65% ogólnej liczby uczniów tych szkół¹³¹. Przypadki, w których uczniowie przez co najmniej trzy miesiące byli zapisani jednocześnie w co najmniej trzech szkołach niepublicznych były nieliczne (w roku szkolnym 2019/2020 były to 52 osoby, zaś w kolejnych trzech latach szkolnych 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023 odpowiednio: 99, 47 i 45¹³². Ich udział w całej populacji uczniów szkół niepublicznych wynosił 0,01-0,03%)¹³³.

Wśród wszystkich uczniów szkół niepublicznych relatywnie niewielką i zmniejszającą się grupę stanowiły osoby urodzone w 1955 r. lub wcześniej: w roku szkolnym 2019/2020 było ich 3,4 tys. (tj. 1,1% wszystkich uczniów), zaś w kolejnych trzech latach szkolnych: 1,9 tys. (0,6%), 1,6 tys. (0,4%) i 1 tys. (0,3%)¹³⁴. Z uwagi na brak dostępu do odpowiednich danych rejestru PESEL¹³⁵, w Ministerstwie nie zidentyfikowało żadnych przypadków ujęcia w SIO osób zmarłych.

(akta kontroli tom IV str. 145)

Liczba uczniów szkół niepublicznych, według stanu na 30 września 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. wynosiła odpowiednio: 251,4 tys., 254,3 tys., 268,8 tys. i 261,6 tys. (wzrost o 4,1% w porównaniu do 30 września 2019 r.). Sukcesywnie malała przy tym – zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i w relacji do całej populacji uczniów – grupa osób z obywatelstwem polskim. Na dzień 30 września 2019 r. takich uczniów było 230,4 tys. (stanowili 91,6% wszystkich uczniów szkół niepublicznych), rok później – 221,6 tys. (87,2%), a w kolejnych dwóch latach, na 30 września: 211,8 tys. (78,8%) i 195,3 tys.¹³⁶ (74,7%). W tym samym okresie systematycznie rosła grupa osób: z obywatelstwem ukraińskim – na 30 września lat: 2019, 2020, 2021 i 2022 było ich odpowiednio 5,5 tys. (stanowili 2,2% wszystkich uczniów), 13,5 tys. (5,3%), 30,8 tys. (11,5%) i 41 tys.¹³⁷ (15,7%), uczniów z obywatelstwem białoruskim – odpowiednio: 0,4 tys. (0,2%), 1,2 tys. (0,5%), 3,9 tys. (1,4%) i 6,4 tys.¹³⁸ (2,4%), a także uczniów z obywatelstwem innego kraju – odpowiednio: 0,3 tys. (0,1%), 0,6 tys. (0,2%), 1,4 tys. (0,5%), 2,4 tys.¹³⁹ (0,9%)¹⁴⁰.

Część rekordów w bazie danych SIO dotyczyła uczniów, którzy nie mają obywatelstwa polskiego, lecz nie było w niej danych dotyczących statusu ucznia¹⁴¹ oraz kraju jego pochodzenia: w 2019 r. dotyczyło to 15,7 tys. rekordów (6,3% z wszystkich dotyczących uczniów szkół dla dorosłych, niezależnie od ich obywatelstwa), w 2020 r. – 21,2 tys. (8,3%), w 2021 r. – 36,9 tys. (13,7%), a w 2022 r. – 24,2 tys. (9,2%). Jak wykazała analiza wycinkowych danych SIO za rok szkolny 2019/2020¹⁴², niektóre z tych przypadków dotyczyły

¹²⁹ W przypadku publicznych szkół samorządowych wzrost pomiędzy rokiem szkolnym 2016/2017 a rokiem 2021/2022 o 1,3 p.p. (z 35,8% do 37,1%), zaś w przypadku publicznych szkół niesamorządowych zmalał w tym okresie o 3 p.p. (z 68,1% do 65,1%).

¹³⁰ Z 44,9% w roku szkolnym 2016/2017 do 56,1% w roku 2021/2022.

¹³¹ Co opisano w punkcie 8 wystąpienia pokontrolnego.

¹³² Z czego osób zapisanych do oddziałów kształcących w tym samym zawodzie kształcenia było: pięć, sześć, siedem i dwie.

¹³³ Podane wielkości dotyczą uczniów, którzy w danym roku szkolnym byli wykazani zarówno w semestrze jesiennym, jak i wiosennym.

¹³⁴ Z czego osób urodzonych w 1945 r. lub wcześniej było odpowiednio: 0,5 tys., 0,2 tys., 0,2 tys. i 0,1 tys. (stanowili one 0,15%, 0,07%, 0,05% i 0,03% populacji uczniów).

¹³⁵ Co opisano w punkcie 12 wystąpienia pokontrolnego.

¹³⁶ Mniej o 15,2% w porównaniu ze stanem na 30 września 2019 r.

¹³⁷ 6,5-krotny wzrost w porównaniu z 30 września 2019 r.

¹³⁸ 14,7-krotny wzrost w porównaniu z 30 września 2019 r.

¹³⁹ 6-krotny wzrost w porównaniu z 30 września 2019 r.

¹⁴⁰ Ostatnią grupą byli uczniowie bez wskazanego w SIO obywatelstwa; stanowili oni w poszczególnych latach około 6-8% populacji uczniów szkół niepublicznych ujętych w SIO.

¹⁴¹ Rodzaje statusu ucznia określały przepisy art. 11 usio. Wyszczególniono w nich m.in. osoby, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały na terytorium RP, osoby-z ważną Kartą Polaka, osoby, którym nadano status uchodźcy, albo członków rodziny takiej osoby, osoby mające zgodę na pobyt tolerowany.

¹⁴² Wygenerowanych na potrzeby przygotowania kontroli NIK dla szkół prowadzonych przez 41 organów.

osób, które nie mają nadanego numeru PESEL¹⁴³. Wpisy takie były niekompletne, gdyż w myśl przepisów art. 11 ustawy o SIO, w przypadku ucznia, który nie ma numeru PESEL, dane identyfikacyjne ucznia w bazie danych SIO miały obejmować kraj jego pochodzenia i dane dotyczące statusu ucznia. Niektóre z rekordów SIO w 2019 r. nie zawierały miejsca zamieszkania ucznia (na terenie RP lub za granicą) – dotyczyło to 23,7% z wszystkich 230,4 tys. rekordów odnoszących się do uczniów z obywatelstwem polskim oraz 43,8% z wszystkich 21 tys. rekordów dotyczących uczniów bez takiego obywatelstwa (rekordy z lat 2020-2022 nie zawierały takich braków). Przepisy art. 14 pkt 1 ustawy o SIO stanowiły, że dane rodzinowe w związku z nauką ucznia w szkole obejmują m.in. miejsce zamieszkania ucznia.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że zgodnie z przepisami art. 49 usio, za poprawność i kompletność danych odpowiada dyrektor szkoły. W Ministerstwie podejmowano działania ukierunkowane na poprawę kompletności danych w SIO. Od 2 września 2020 r. wprowadzono rozwiązanie wymuszające podawanie adresu zamieszkania ucznia przy przypisywaniu ucznia do oddziału podstawowego, przygotowawczego lub rewalidacyjno-wychowawczego¹⁴⁴. Spowodowało to wyeliminowanie braków danych w tym zakresie w danych za rok 2020 r. i lata późniejsze. System SIO przy rejestracji ucznia, który nie ma obywatelstwa polskiego wymaga podania kraju pochodzenia (wymóg został wprowadzony od 9 września 2020 r.), natomiast podanie statusu ucznia jest obecnie opcjonalne. Dyrektor DWST zwrócił uwagę, że system SIO jest stale rozwijany. Dodatkowe komunikaty i blokady są rozwiązaniami technicznymi stanowiącymi wsparcie w prawidłowym wprowadzaniu danych do systemu, odpowiedzialność za rzetelne podanie tych danych ciąży jednak na dyrektorach szkół. MEiN planuje wprowadzenie do SIO kolejnych rozwiązań mających na celu poprawę jakości danych. Jedno z nich będzie przypominać użytkownikom SIO o konieczności podawania informacji o statusie ucznia (np. w formie komunikatu). Aby wspomóc jst w SIO udostępniono możliwość generowania raportów „Liczba cudzoziemców wg kraju pochodzenia w roku szkolnym 2022/2023”, zawierających informacje o liczbie uczniów cudzoziemców według kraju pochodzenia, obywatelstwa i statusu ucznia.

(akta kontroli tom IV str. 116-118, 127, 132-133, 147-148)

Ogłędziny SIO przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (2 sierpnia 2023 r.) wykazały, że sposób prezentowania danych SIO dla poziomu uprawnień nadanych szkołom lub jst nie przewiduje wskazywania informacji o wprowadzonych zmianach i datach ich wprowadzenia. Umożliwia to dokonywanie korekt „bezśladowych” dla tych poziomów uprawnień. System nie uwidacznia, czy wpisy w SIO dotyczące uczniów były modyfikowane już po ich wprowadzeniu, a także czy były zmieniane z datą wsteczną. Informacje o ewentualnych korektach są widoczne jedynie dla administratora SIO (tj. Ministerstwa), a pozostają niewidoczne dla szkół i jst. Raporty generowane przez system uwzględniają stan bazy danych na dzień poprzedzający dzień sporządzenia raportu¹⁴⁵; zarówno treść raportu, jak i przegląd danych w SIO nie ujawniają przy tym, które dane i kiedy zostały zmodyfikowane.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że w Ministerstwie nie odnotowało zgłoszeń użytkowników SIO dotyczących wprowadzenia do systemu możliwości śledzenia historii modyfikacji danych. Dostęp do odpowiednich tablic audytowych jest zapewniony na wniosek, zaś wnioski o udostępnienie informacji są realizowane na bieżąco, zarówno na potrzeby resortu, jak i policji czy prokuratury. Nie planuje się zatem udostępniania tych informacji dla wszystkich użytkowników SIO, gdyż spowoduje to zbyt duże obciążenie systemu lub konieczność zaprojektowania nowego systemu specjalnie w tym celu. Rozwiązanie to nie wydaje się być współmierne z zapotrzebowaniem, co więcej będzie wymagało dużych nakładów finansowych. W obecnej architekturze systemu wprowadzenie takiej funkcjonalności dla kilkudziesięciu tysięcy użytkowników odbije się negatywnie na jego stabilności i efektywności. Dyrektor DWST podkreślił, że zarówno dyrektorzy szkół, jak i jst, mogą

¹⁴³ 6,2 tys. spośród 201,2 tys. wszystkich rekordów dotyczyło osób bez nadanego numeru PESEL. Wśród tych 6,2 tys. rekordów w przypadku 3,7 tys. nie podano statusu ucznia, w tym: w przypadku 3,4 tys. – nie podano zarówno statusu, jak i kraju pochodzenia.

¹⁴⁴ Aby można było przypisać ucznia do oddziału wpisana do SIO data rozpoczęcia okresu zamieszkania w danym miejscu musi być wcześniejsza lub równa dacie rozpoczęcia przypisania ucznia do oddziału.

¹⁴⁵ Np. jeśli raport sporządzany jest „na dzień 30 września”, to jeżeli po dniu 30 września zostały wprowadzone zmiany danych obowiązujące z mocą wsteczną i mające wpływ na stan na dzień 30 września, to zmiany takie zostają uwzględnione w raporcie.

kontrolować zmiany danych SIO przy użyciu bieżących raportów, które są aktualizowane codziennie.

(akta kontroli tom IV str. 100-111, 118, 136)

Urzednicy Ministerstwa nie prowadzili kontroli ukierunkowanych na zapewnienie kompletności i rzetelności wpisów w SIO, dotyczących uczniów szkół kształcących osoby dorosłe. Dyrektor DWST wyjaśnił, że Minister Edukacji i Nauki koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa, jednak nie ma uprawnień do realizacji czynności kontrolnych wobec szkół. Uprawnienia do przeprowadzania kontroli, analiz i weryfikacji informacji w zakresie gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywania obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę naliczenia subwencji, mają Izby Administracji Skarbowej¹⁴⁶ oraz NIK. Za dane wprowadzane do SIO odpowiada dyrektor szkoły, o czym stanowi art. 49 usio; w myśl art. 100 ust. 1 tej ustawy, nieprzekazanie danych do bazy danych SIO lub przekazanie danych niezgodnych z prawdą, podlega karze grzywny. Na jst natomiast ciąży obowiązek potwierdzania wykazów subwencyjnych zgodnie z art. 50 usio. Zdaniem Dyrektora DWST, wyżej wskazana dwustopniowa kontrola poprawności danych w SIO (przez szkołę i jst) powinna być wystarczająca, aby ustalić prawidłowe dane do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. Zarówno dyrektor szkoły, jak i jst, mają również dostępne raporty SIO, które są aktualizowane codziennie i umożliwiają monitorowanie poprawności wprowadzonych danych. Możliwość kontrolowania danych nie jest więc ograniczona tylko do jednego dnia.

Dyrektor DWST zauważył, że podmiotami, które są odpowiedzialne za przekazywanie dotacji szkołom kształcącym osoby dorosłe, a w konsekwencji mającym prawo do kontroli prawidłowości pobierania i wydatkowania dotacji udzielanych tym szkołom na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo, są powiaty i miasta na prawach powiatu. Ustawa ta upoważnia organ dotujący do przetwarzania danych osobowych, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia tych danych, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, a także w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zgłoszone przez samorzady nieprawidłowości i propozycje rozwiązań mają być jednym z tematów prac Zespołu KWRiST¹⁴⁷. Planuje się, że pierwsze spotkanie grupy roboczej, powstającej z inicjatywy tego Zespołu, w czasie którego mają być omówione założenia do ufzo, odbędzie się na początku września 2023 r.

(akta kontroli tom IV str. 117-118, 134-135)

12. Dyrektor DWST wyjaśnił, że w Ministerstwie podjęto prace mające na celu rozszerzenie zakresu danych uzyskiwanych na potrzeby SIO z rejestru PESEL. W I kwartale 2023 r. miało miejsce spotkanie robocze z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w wyniku którego ustalono, że możliwe jest przekazywanie informacji o zgonach. Po opracowaniu konkretnych rozwiązań technicznych rozpoczną się prace nad zmianą usio, dającą podstawę prawną otrzymania dodatkowych danych o dotyczących uczniów i nauczycieli. W kontekście ewentualnego występowania „martwych dusz” w bazach danych SIO Dyrektor DWST zwrócił uwagę, że przepisy 26 ust. 2 ufzo uzależniają wypłatę dotacji od uzyskania przez słuchaczy niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe co najmniej 50% frekwencji na zajęciach obowiązkowych. Zdaniem Dyrektora, ogranicza to ryzyko niezasadnej wypłaty dotacji na osoby zmarłe.

(akta kontroli tom IV str. 115, 129-130)

W trakcie kontroli NIK, od 5 lipca 2023 r., w SIO udostępniono możliwość generowania nowych raportów pn. „Uczniowie przypisani do więcej niż jednego oddziału podstawowego”. Umożliwiło to samorządom i dyrektorom szkół dokonywanie weryfikacji przypadków równoczesnego przypisania uczniów do oddziałów różnych szkół, w tym położonych na terenie innych jst. Jak wykazały oględziny SIO przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (2 sierpnia 2023 r.), istniała możliwość generowania takiego zestawienia według stanu

¹⁴⁶ Nadzór nad działalnością Krajowej Izby Administracji Skarbowej, której podlegają Izby Administracji Skarbowej, sprawuje Minister Finansów.

¹⁴⁷ Co opisano we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego.

na dzień 30 września¹⁴⁸ lub na dzień poprzedzający dzień sporządzenia raportu¹⁴⁹. Na poziomie uprawnień przydzielonych danej jst raporty obejmowały wiele szkół, nie zawierały jednak pełnych danych identyfikujących poszczególnych uczniów. Informacje zawarte w wykazie pozwalały jst ustalić zakres występowania przypadków uczniów wykazanych w SIO jako osoby uczęszczające równocześnie do różnych szkół, ustalić numery RSPO szkół, do których ci uczniowie uczęszczali, a także ustalić częściowo zanonimizowane identyfikatory uczniów nadane w szkołach¹⁵⁰. Pełne dane umożliwiające zidentyfikowanie uczniów mieli dyrektorzy szkół¹⁵¹. Ustalenie przypadków, w których uczniowie byli równocześnie przypisani do oddziałów w różnych szkołach było zatem możliwe przy systematycznej i bieżącej analizie oraz przy współpracy samorządów ze szkołami.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że w komunikacie mailowym z 10 lipca 2023 r. Ministerstwo poinformowało szkoły, jst oraz kuratoria oświaty o wprowadzeniu powyższej funkcjonalności SIO. Udostępnienie tych raportów miało na celu usprawnienie wyjaśniania sytuacji nieprawidłowego wykazania ucznia, np. gdy jedna ze szkół nie zakończyła przypisania ucznia do oddziału w terminie wskazanym w przepisach, a druga ze szkół wykazała już tego samego ucznia w SIO i przypisała go do oddziału. Raporty mogą być też pomocne przy ustalaniu przez jst prawa do dotacji. Jak wyjaśnił Dyrektor DWST, prace nad raportem zaczęły się w 2022 r., jednakże wynikię w ich trakcie wątpliwości dotyczące ochrony danych osobowych spowodowały nieplanowane wydłużenie prac. Po wyjaśnieniu wątpliwości przygotowano odpowiedni sposób prezentacji danych i funkcjonalność została udostępniona szkołom i jst.

(akta kontroli tom IV str. 100-111, 116, 130-132)

13. Według sprawozdania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej¹⁵² za rok 2022, dotyczącego egzaminu maturalnego¹⁵³, zdawalność egzaminów w szkołach publicznych wynosiła 80,7%, a w szkołach niepublicznych 55,7%. W sprawozdaniu podano, że różnica (25 punktów procentowych) spowodowana była dużym wśród szkół odsetkiem niepublicznych szkół dla dorosłych¹⁵⁴, które statystycznie uzyskują niższe wyniki. W przypadku egzaminu zawodowego oraz potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, w 2022 r. w sprawozdaniu CKE¹⁵⁵ podano, że zdawalność uczniów i absolwentów (zdających, którzy przystąpili do obu części egzaminu) w sesji styczeń-luty 2022 wynosiła dla szkół niepublicznych – 68,11% oraz publicznych – 75,46% (różnica 7,35 punktów procentowych na korzyść szkół publicznych), a w sesji czerwiec-lipiec odpowiednio: 71,54% i 80,18% (analogiczna różnica 8,64 p.p.).

Z przygotowanej przez CKE na potrzeby NIK analizy danych porównawczych (szkoły publiczne i niepubliczne), dotyczących zdawalności w latach 2019-2022 egzaminu maturalnego w liceach ogólnokształcących dla dorosłych i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie/egzaminu zawodowego w szkołach policealnych¹⁵⁶, wynikało, że:

- do egzaminu zewnętrznego w szkołach policealnych niepublicznych przystąpiło 157 890 uczniów, tj. o 125 476 więcej (prawie pięciokrotnie) niż w publicznych (32 414), a maturalnego po liceach ogólnokształcących dla dorosłych 35 582 absolwentów, tj. o 21 811 więcej (prawie trzykrotnie) niż w publicznych (13 771); zdało ten egzamin odpowiednio 116 727 słuchaczy niepublicznych szkół policealnych, tj. o 89 953 więcej (ponad czterokrotnie) niż publicznych (26 774) oraz 10 047 absolwentów liceów ogólnokształcących dla dorosłych niepublicznych, tj. o 6616 więcej niż publicznych (3431);

¹⁴⁸ Zestawienia uwzględniały stan bazy danych na dzień poprzedzający dzień sporządzenia raportu. Tym samym jeżeli po 30 września 2022 r. zostały wprowadzone zmiany danych obowiązujące z mocą wsteczną i mające wpływ na stan na dzień 30 września 2022 r., to zmiany takie podlegały uwzględnieniu w raporcie.

¹⁴⁹ Brak było możliwości wybrania innej daty.

¹⁵⁰ Raport wskazywał szkołę z terenu danej jst, a także częściowy numer identyfikatora ucznia w tej szkole (wyłącznie trzy pierwsze i dwie ostatnie cyfry identyfikatora). Raport obejmował też numer RSPO drugiej szkoły i ewentualnie kolejnych szkół, wraz z częściowo zanonimizowanymi identyfikatorami uczniów, przypisanymi w tych szkołach.

¹⁵¹ Raport możliwy do wygenerowania z uprawnieniami dyrektora szkoły sygnalizował fakt równoczesnego zapisania ucznia do różnych oddziałów. Podawał identyfikator nadany uczniowi w tej szkole, nie ujawniał natomiast danych dotyczących innej szkoły (lub jej organu prowadzącego, nazwy jst), do której uczeń – wg SIO – równocześnie uczęszczał.

¹⁵² Dalej: CKE.

¹⁵³ https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2022/sprawozdanie/EM_og%C3%B3lne_sprawozdanie_2022.pdf. 19 września 2022 r. Strona 10.

¹⁵⁴ W świetle art. 4 pkt 29 i art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a UPO dotyczyć to mogło tylko niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych.

¹⁵⁵ https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_ZAWODOWY/informacje_o_wynikach/2022/Sprawozdanie_EZ_EK_w_2022_roku.pdf. Grudzień 2022 r. Strony 9 i 56.

¹⁵⁶ Porównano następujące dane: liczba absolwentów/słuchaczy przystępujących do egzaminu; liczba absolwentów/słuchaczy, którzy zdali egzamin; wskaźnik procentowy (zdali/przystępujący); liczba szkół.

- wskaźnik procentowy zdawalności egzaminu maturalnego (liczba tych, którzy zdali egzamin/liczba przystępujących) w objętych kontrolą latach był równy (2019 r. – 30%) i wyższy w niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych niż w publicznych: 2020 r. – 27% w niepublicznych, 23% w publicznych, 2021 r. – odpowiednio 28% i 22%, 2022 r. – 28% i 26%; należy jednak zauważyć, że obydwa wskaźniki były niskie (w przybliżeniu jeden zdający na trzech niezdających);
- wskaźnik procentowy zdawalności przez słuchaczy egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie/egzaminu zawodowego w szkołach policealnych (liczba tych, którzy zdali egzamin/liczba przystępujących) w objętych kontrolą latach był w obydwu sesjach nieco niższy w szkołach niepublicznych niż w publicznych; sesja styczeń/luty: 2019 r. – 61% w niepublicznych, 69% w publicznych; 2020 r. odpowiednio – 70% i 72%; 2021 r. – 72% i 76%; 2022 r. – 71% i 79%; sesja czerwiec/lipiec: 2019 r. – 82% w niepublicznych, 86% w publicznych; 2020 r. odpowiednio – 74% i 83%; 2021 r. – 76% i 85%; 2022 r. – 72% i 85%.

Z analizy przygotowanych przez DWST¹⁵⁷ na potrzeby NIK danych porównawczych dotyczących liczby uczniów zdających egzaminy zewnętrzne i liczby absolwentów szkół policealnych i liceów ogólnokształcących dla dorosłych¹⁵⁸ wynikało, że: w liceach ogólnokształcących dla dorosłych w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 zdało odpowiednio 17% i 18% absolwentów szkół niepublicznych oraz 18% i 20% publicznych; w szkołach policealnych w latach szkolnych 2018/2019-2021/2022 zdało odpowiednio: 66%, 50%, 62%, 69% absolwentów szkół niepublicznych oraz 79%, 51%, 75%, 80% publicznych¹⁵⁹.

Z kolei z analizy danych porównawczych liczby uczniów zaczynających pierwszy semestr i kończących szkołę w szkołach policealnych (dane SIO na 21 lipca 2023 r.)¹⁶⁰ wynikało, że w przypadku uczniów, którzy rozpoczęli kształcenie kolejno w roku: 2018, 2019 i 2020 ukończyło szkołę niepubliczną odpowiednio 26%, 25% i 24%, a publiczną 37%, 37% i 36%.

(akta kontroli tom I str. 323-324, 327-393, 490-513; tom IV str. 2-4, 61-62, 74-78)

14. W świetle art. 25 ust. 3 ufzo, szkoły publiczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, prowadzone przez osoby prawne niebędące jst oraz osoby fizyczne, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jst, będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jst. W myśl art. 25 ust. 5 ufzo, szkoły te otrzymują także dotacje na tzw. „efekt kształcenia”. Udzielanie dotacji na ucznia w tych szkołach publicznych nie jest uwarunkowane uczestnictwem ucznia, tak jak w przypadku uregulowań art. 26 ust. 2 ufzo, w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.

Spółki prawa handlowego i fundacje prowadzące szkoły niepubliczne¹⁶¹ są także organami prowadzącymi dla tego rodzaju szkół publicznych, założonych na podstawie zezwolenia właściwego organu jst, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

W piśmie z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy do MEN z dnia 2 czerwca 2020 r. wskazano, że wiele organów prowadzących niepubliczne szkoły policealne, które wpisane są do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Miasto, złożyło wnioski o wydanie zezwolenia na założenie szkoły policealnej publicznej, w trybie określonym w art. 88 ust. 4 upo. Zdaniem Urzędu wynikało to z luk w przepisach ufzo, polegających na tym, że szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne i prawne (inne niż jst) otrzymują, zgodnie z art. 25 ust. 3 ufzo, dotacje na każdego ucznia zapisanego do szkoły bez uwzględnienia frekwencji. Zauważono konieczność uzależnienia w przepisach ufzo wypłaty dotacji dla tych szkół od udziału uczniów (tak jak w szkołach niepublicznych) w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć. Zwrócono się z prośbą o zmianę przepisów ufzo poprzez wprowadzenie do art. 25 ufzo zapisów analogicznych jak w art. 26 ust. 2-4, uzależniających

¹⁵⁷ Na podstawie SIO.

¹⁵⁸ MEiN przyjęło, że absolwentem jest osoba, która posiadała w SIO status „ukończył szkołę”. W liczbie osób, które zdali egzamin, były osoby zdające we wszystkich sesjach danego roku. Pełne dane dla egzaminu maturalnego zgodne z tymi założeniami były dostępne dla dwóch lat szkolnych – 2020/2021 oraz 2021/2022.

¹⁵⁹ Należy przy tym zauważyć, że z danych tych wynikało, że absolwentów szkół niepublicznych było trzy-pięciokrotnie więcej niż szkół publicznych.

¹⁶⁰ Pełne dane dotyczące absolwentów szkół policealnych dotyczą uczniów, którzy zaczęli kształcenie do roku 2020 i do tej pory powinni zakończyć naukę.

¹⁶¹ Według danych uzyskanych z Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych.

wypłatę dotacji od uzyskania co najmniej 50% frekwencji ucznia na zajęciach oraz zmianę przepisów upo poprzez wprowadzenie do art. 88 zapisów gwarantujących jst możliwość ostatecznej odmowy udzielenia zezwolenia na założenie publicznej szkoły policealnej. Dyrektor DWST Ministerstwa odpowiedział na to pismo 17 lutego 2022 r. Ponownie o zmianę tych przepisów wnioskował Zastępca Prezydenta Miasta Warszawy w piśmie do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 15 lipca 2021 r.

W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206, 13 kwietnia 2022 r.) zaproponowano rozwiązania wprowadzające te same zasady naliczania dotacji udzielanych szkołom publicznym i niepublicznym (prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jst), kształcące osoby dorosłe. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 25 ust. 3 i 4, uzyskanie części dotacji na słuchacza, np. publicznej szkoły policealnej, miało być uzależnione, tak jak w przypadku szkoły niepublicznej, od uzyskania 50% frekwencji słuchacza na obowiązkowych dla niego zajęciach szkolnych. Rada Ministrów (reprezentowana przez Ministra Edukacji i Nauki), propozycję zmiany oceniła pozytywnie. Stwierdzono, że w obecnym stanie prawnym kryterium takie dotyczy wyłącznie szkół niepublicznych, co nie wydaje się zasadne, a także, że mobilizacja słuchaczy do uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach może podnieść efektywność kształcenia w tych szkołach.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że Ministerstwo z własnej inicjatywy nie zgłosiło propozycji zmiany art. 25 ufo ze względu na konieczność realizacji innych zadań, związanych ze zmianami ustroju szkolnego i monitorowaniem funkcjonowania nowych rozwiązań (ustawy z 22 listopada 2018 r.), a także utrudnienia wynikające z epidemii COVID-19 i konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Jednocześnie przekazał wyniki analiz prowadzonych w DWST, które wskazywały, że w systemie oświaty wśród szkół niesamorządowych dominują szkoły niepubliczne (94,5% wszystkich niesamorządowych szkół policealnych, w których są słuchacze, to szkoły niepubliczne). Według danych (SIO) przekazanych przez MEiN:

- na 19 czerwca 2023 r. wśród wykazujących słuchaczy szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne (niebędące jst) było: szkół policealnych – 1016 niepublicznych i 59 publicznych, liceów ogólnokształcących dla dorosłych – odpowiednio 484 i 20, szkół podstawowych dla dorosłych – 13 i dwie, szkół branżowych II stopnia – 52 i sześć;
- liczba szkół niepublicznych prowadzonych przez podmioty niesamorządowe, w przypadku których w SIO wykazano słuchaczy, w latach 2019-2023 (na 30 września¹⁶²) stopniowo się zmniejszała (z wyjątkiem branżowej szkoły II stopnia)¹⁶³, a liczba szkół publicznych prowadzonych przez te podmioty (z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych i branżowych II stopnia) nieznacznie rosła¹⁶⁴;
- w latach 2020-2023 utworzono 38 publicznych szkół policealnych z ogólną liczbą 5382 słuchaczy (na 19 czerwca 2023 r.), najwięcej w 2021 (16); ogółem w tym okresie najwięcej utworzono w województwie śląskim (osiem), dolnośląskim (siedem) i mazowieckim (sześć).

(akta kontroli tom I str. 394-398, 408-410, 490-514; tom III str. 32-83, 527-536)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie podjęto działań zmierzających do zidentyfikowania przyczyn problemów zgłoszonych przez jst, dotyczących istotnych dysfunkcji systemu dotowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Nie przeprowadzono udokumentowanej analizy uzyskanych informacji w celu przygotowania materiału pozwalającego na podjęcie zmian legislacyjnych w ufo – pilnych doraźnych korekt przepisów lub kompleksowej nowelizacji ustawy.

Pomimo że w czwartym kwartale 2020 r. zebrano od jst szczebla powiatowego z całego kraju dane dotyczące problemów w kontroli niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe

¹⁶² W przypadku 2023 r. – 19 czerwca.

¹⁶³ Szkoły policealne z 1304 do 1016, licea ogólnokształcące dla dorosłych z 693 do 484, szkoły podstawowe dla dorosłych z 51 do 13 (branżowe szkoły II stopnia z 16 w 2020 r. do 52 w 2023 r. (19 czerwca).

¹⁶⁴ Szkoły policealne z 32 do 59, licea ogólnokształcące dla dorosłych z 17 do 20 (szkoły podstawowe dla dorosłych z ośmiu do dwóch, branżowe szkoły II stopnia z trzech w 2020 r. do sześciu w 2023 r. (19 czerwca).

w celu ewentualnego zaplanowania koniecznych zmian ufzo, nie przeprowadzono udokumentowanej analizy uzyskanych informacji. Jst z własnej inicjatywy w latach 2019-2023 przekazywały do Ministerstwa wiele informacji o nieprawidłowościach w systemie dotowania tego rodzaju szkół niepublicznych i wnioski o zmiany w przepisach ufzo, jednak dane te nie zostały dotychczas wykorzystane. Wniosek o powołanie zespołu roboczego w ramach Zespołu KWRiST, którego zadaniem miało być przygotowanie zmian ufzo (i innych przepisów) w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, został złożony (w kwietniu 2022 r.) przez przedstawiciela strony samorządowej KWRiST. Działania prowadzone w Ministerstwie koncentrowały się na powołaniu tej grupy roboczej.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że czas od roku 2019 nie był okresem, w którym działania MEiN były szczególnie nakierowane na przygotowywanie kolejnych zmian dotyczących funkcjonowania i finansowania niepublicznych jednostek systemu oświaty objętych kontrolą NIK. W roku 2019 i później system oświaty nadal był na etapie zmian ustroju szkolnego¹⁶⁵. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*¹⁶⁶, obok przepisów regulujących proces przekształcania szkół, zawierała również przepisy regulujące dotowanie szkół niesamorządowych w okresie zmiany¹⁶⁷. W okresie zmian ustroju szkolnego dokonano także zmian dotyczących dotowania niesamorządowych jednostek – z dniem 1 września 2018 r. weszły w życie przepisy ufzo. Prace prowadzone w komórce Ministerstwa właściwej w zakresie przekształcania szkół oraz dotowania niesamorządowych szkół były skoncentrowane przede wszystkim na wsparciu podmiotów stosujących przepisy uwupo, jednocześnie załatwiano sprawy, co do których zostały określone ustawowe terminy ich załatwienia oraz wspierano podmioty stosujące nowe regulacje ufzo i analizowano uwagi dotyczące tych regulacji. Koncentrowano się także na kolejnych zadaniach wynikających z faktu, że z dniem 1 września 2019 r. w życie weszły kolejne przepisy ustawy z dnia 22 listopada 2018 r., zawierające obszerny komponent przepisów związanych z dotowaniem szkół niepublicznych. W latach 2019-2023 prowadzono monitorowanie funkcjonowania nowych rozwiązań, wprowadzonych na mocy ustawy z 22 listopada 2018 r., przy czym pierwszy etap ich wdrażania odbywał się w warunkach kryzysowych wywołanych epidemią COVID-19, kiedy wszystkie lub znaczna część szkół zmuszona była funkcjonować w trybie zdalnym. W efekcie powyżej wskazanych okoliczności, w kwestii finansowania szkół, prace prowadzone w Ministerstwie skoncentrowały się na wdrożeniu nowych rozwiązań oraz kwestiach związanych z finansowaniem szkół w okresie COVID-19 i w okresie nadal trwającego konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

(akta kontroli tom I str. 5, 11-58, 135-136, 203-205, 394-398, 405-406, 490-513, 531-563, 594-602; tom II str. 474-492; tom III str. 32-83, 527-536, 562-598; tom IV 26-27, 49-59, 74-78)

2. W Ministerstwie, niezgodnie z przepisami ustawy o petycjach, rozpatrzone osiem pism jst, w których zwrócono się o dokonanie zmian ufzo i innych przepisów prawa.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, przedmiotem petycji może być żądanie zmiany przepisów prawa, a stosownie do art. 3 tej ustawy o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach, petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. W świetle art. 14 tej ustawy, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego, corocznie - do 30 czerwca, zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta musi zawierać dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji.

Jst przekazały do Ministerstwa osiem pism, których treść wskazywała, że stanowią żądanie wprowadzenia zmian przepisów prawa (w szczególności ufzo), jednak siedem z nich nie zostało uznanych za petycje, w związku z czym nie zostały rozpatrzone w terminach określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach i nie ujęto ich w publicznie dostępnej zbiorczej

¹⁶⁵ W dniu 1 września 2019 r. rozpoczął się proces przekształcania dotychczasowych trzyletnich liceów ogólnokształcących w czteroletnie i dotychczasowych czteroletnich techników w pięcioletnie. System oświaty przygotowywał się do tworzenia szkół nowego typu, tak aby z dniem 1 września 2020 r. rozpoczęło się kształcenie w branżowych szkołach II stopnia.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm. Dalej: uwupo.

¹⁶⁷ Przepisy art. 326-332 ustawy.

informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Były to: uchwała nr XXXIX/609/2021 Rady Miasta Gliwice z 9 września 2021 r.; pismo Prezydenta Miasta Opola z 12 lutego 2020 r. (KIAW.17.11.00025.2019, odpowiedzi udzielono po ponad 9 miesiącach); trzy pisma Urzędu Miasta Krakowa (nie udzielono na nie odpowiedzi¹⁶⁸); trzy pisma Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (na jedno – odpowiedź po prawie czterech miesiącach¹⁶⁹, na drugie i trzecie – odpowiedź odpowiednio po ponad półtora roku i po siedmiu miesiącach¹⁷⁰). Jednocześnie za petycje uznano dwa pisma analogiczne w treści dotyczące postulatu zmiany przepisów prawa jak wcześniej wymienione, tj. uchwałę Rady Miasta Opola nr XXVIII/573/20 z 2 lipca 2020 r. i pismo Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z 10 lipca 2020 r.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że powodem rozpatrywania spraw zgłoszonych w pismach poza trybem określonym w przepisach ustawy o petycjach były wątpliwości dotyczące kwalifikowania tych pism wobec brzmienia przepisu art. 2 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Ustawodawca, zastrzegając w początkowym fragmencie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, że przedmiotem petycji może być żądanie, wskazuje tym samym na określony sposób formułowania petycji – życzenia wyrażonego w kategoriach formy. Analiza treści pism nieuznanych za petycje (w odróżnieniu od dwóch pism uznanych za petycje) nie wskazuje na taką formę, co rodzi wątpliwości co do jednoznacznego wskazania sposobu rozpatrzenia zgłoszonych postulatów. Także występujące do Ministerstwa organy jest nie tylko nie użyły w tych wystąpieniach określenia, iż wnoszą petycję, ale również nie wyrażały w pismach oczekiwania rozpatrzenia zgłoszonych próśb w ściśle określonym trybie i terminie.

(akta kontroli tom I str. 490-513, 588-593; tom II str. 475, 493-516, 525-526, 533-535; tom III str. 32-83, 527-536, 562-586, 616-629; tom IV str. 13-17, 26-27, 60-61)

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 wnioski:

Wnioski

1. Przygotowanie kompleksowej analizy systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe (ze szczególnym uwzględnieniem propozycji zmian przepisów ufo, mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych nieprawidłowości) oraz jej wykorzystanie w pracach grupy roboczej Zespołu KWRiST.
2. Wzmocnienie nadzoru wewnętrznego nad prawidłowością uznawania kierowanych do MEiN pism za petycje dotyczące zmiany prawa i ich rozpatrywania.

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 Prezesa NIK. 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.

¹⁶⁸ Pismo Prezydenta Miasta Krakowa do Ministra Edukacji Narodowej z 28 stycznia 2020 r. (KP-04-E.033.3.2020) oraz pisma Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa z 17 sierpnia 2021 r. (EK-07.4431.4.33.2021.MP) i z 2 września 2022 r. (EK-07.4431.4.41.2022.MP).

¹⁶⁹ Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Warszawy z 22 sierpnia 2022 r. (BE-WON.3153.40.2022.AOG).

¹⁷⁰ Pismo Biura Edukacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 czerwca 2020 r. (BE-WON.79.4430.2020.AOG) oraz pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Warszawy do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 15 lipca 2021 r. (BE-WON.3153.33.2021.AOG).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, dnia 23 października 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
(—)

.....
podpis