



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.009.02.2023

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.202.2023 z dnia 10 stycznia 2024 r.
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: Urząd lub UML), ul. Plac Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin od 7 grudnia 2010 r. (dalej: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych. 2. Kontrolowanie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 30 czerwca, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Monika Tomaszewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/69/2023 z 11 kwietnia 2023 r. (akta kontroli tom I str. 3-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dotacje, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³ były udzielane przez UML uprawnionym podmiotom, w wymaganych wysokościach, terminach i trybie. Prawidłowo przebiegał również proces rozliczania tych dotacji. W celu zwiększenia skuteczności weryfikacji uczniów szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki⁴ wykazywanych do dotacji, w UML stosowano program informatyczny, umożliwiający m.in. zidentyfikowanie miesięczne każdego ucznia, na którego udzielono dotacji. W marcu 2023 r. zidentyfikowano i wyeliminowano luki w tym systemie, skutkujące możliwością podwójnego dotowania ucznia przez UML.

Rzetelnie planowano procesy kontrolne i prawidłowo realizowano kontrole dotacji oświatowych. W celu zwiększenia efektywności prowadzenia kontroli dotacji, podejmowano także próby uszczegółowienia i uzupełnienia niektórych regulacji uchwały, o której mowa w art. 38 ust. 1 ufzo, w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli. Były one jednak nieskuteczne ze względu na niezgodność wprowadzanych regulacji z przepisami ufzo, co stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) i Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie (dalej: RIO).

W 2019 r. zadania kontrolne obejmowały głównie sprawdzanie wykorzystania dotacji, natomiast po pandemii COVID-19 większość działań ukierunkowano na prewencyjne kontrole frekwencji słuchaczy na zajęciach, co sprzyjało zwiększeniu skuteczności kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 632. Dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1400, ze zm. Dalej: ufzo.

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 30 ufzo są to: szkoły dla dorosłych (szkoła podstawowa, liceum ogólnokształcące), branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne. Dalej: niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe.

Kontrola sześciu postępowań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2019-2020 w zakresie wykorzystania i pobrania dotacji oświatowych w latach 2017-2019 przez niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe wykazała, że w wystąpieniach pokontrolnych zakwestionowano łącznie 9303 tys. zł, tj. 59,4% kwot objętych kontrolami UML (w tym 9218 tys. zł dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz 85 tys. zł dotacji pobranej w nadmiernej wysokości). Do 30 czerwca 2023 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie wszczęto sześć postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu zakwestionowanej kwoty. Postępowania te wszczynano z nieuzasadnioną zwłoką, sięgającą nawet 956 dni⁵, a następnie dochodziło do długotrwałych okresów bezczynności organu. Skutkowało to przedawnieniem dochodzenia przez Urząd zwrotu dotacji w trzech sprawach w kwocie co najmniej 3742 tys. zł wykorzystanej z naruszeniem prawa w przypadku dotacji wypłaconych w 2017 r. Termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu (w pięciu sprawach) dotacji kwestionowanych przez UML, wypłaconych w 2018 r. w kwocie 5295 tys. zł⁶ upływa z końcem 2023 r. Powyższe wynikało m.in. z braku odpowiedniego nadzoru dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialnych za realizację zadania nad przebiegiem procesu skutecznego dochodzenia należności, będących wynikiem kontroli UML.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 71 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁸, zadania z zakresu ewidencjonowania jednostek systemu oświaty prowadzonych przez podmioty inne niż miasto Lublin, udzielania i rozliczania dotacji dla tych jednostek, w tym prowadzenia spraw o zwrot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości realizował Wydział Oświaty i Wychowania⁹. Do obowiązków pracowników Referatu ds. dotacji dla jednostek systemu oświaty prowadzonych przez podmioty inne niż Miasto Lublin¹⁰ (będącego w strukturze Wydziału Oświaty) należało m.in.:

- ustalanie podstawowej kwoty dotacji oraz stawek dotacji,
- weryfikowanie wniosków o udzielenie dotacji, informacji o faktycznej liczbie uczniów, rozliczeń pobrania i wykorzystania dotacji oraz korzystania z danych zawartych w systemie informatycznym udostępnionym tym jednostkom,
- przekazywanie dotacji jednostkom systemu oświaty prowadzonym przez podmioty inne niż Miasto Lublin,
- współpraca z Wydziałem Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego¹¹ w zakresie przeprowadzanych kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji,
- sprawdzanie kompletności oraz poprawności danych w bazach danych oświatowych sporządzanych w Systemie Informacji Oświatowej¹²,

⁵ Od zakończenia postępowania kontrolnego do wszczęcia postępowania administracyjnego (w sprawie KNW-M-I.4431.1.14.2022).

⁶ W tym kwota 3876 tys. zł z wystąpienia pokontrolnego do TEB Edukacja Sp. z o.o. obejmująca ustalenia łącznie dla lat 2017-2018 (w części przedawnione).

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Regulamin został nadany zarządzeniem nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z 21 grudnia 2018 r. Obwieszczeniem Prezydenta Miasta Lublin z 20 października 2022 r. ogłoszono jednolity tekst zarządzenia w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego UML.

⁹ Wchodzący w skład Departamentu Oświaty i Wychowania UML. Dalej: Wydział Oświaty.

¹⁰ Dalej: Referat ds. dotacji.

¹¹ Do dnia 1 lutego 2022 r. wydział ten funkcjonował pod nazwą: Wydział Audytu i Kontroli, a po zmianach organizacyjnych, od 1 lutego jako Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego. Dalej: Wydział Kontroli.

¹² Dalej: SIO.

- sporządzanie projektów pism, postanowień, zawiadomień i decyzji administracyjnych oraz przekazywania odwołań od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie¹³ w sprawach o zwrot dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz będących następstwem zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 2 ufzo.

Od 1 października 2021 r. zadania z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach o zwrot dotacji pobranych nienależnie, w nadmiernej wysokości, niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, będących następstwem ustaleń kontroli prowadzonych przez Wydział Kontroli, powierzono do realizacji pracownikom zatrudnionym w Wieloosobowym stanowisku pracy ds. monitorowania i analiz, a bezpośredni nadzór nad realizacją tych zadań oraz wydawanie decyzji w imieniu Prezydenta w sprawie zwrotu dotacji - Zastępcy Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego.

(akta kontroli tom I str. 5-62, 101-129, 133-134, tom II str. 540-547)

Według ewidencji szkół i placówek niepublicznych Miasta Lublin (dalej: Miasto), w latach 2019-2023 (I kwartał) na terenie miasta funkcjonowało 57 szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, w tym 15 liceów ogólnokształcących dla dorosłych i 42 szkoły policealne. Spośród tych szkół, według stanu na 20 kwietnia 2023 r. – 31 funkcjonowało nadal (w tym osiem liceów ogólnokształcących i 23 szkoły policealne), a 26 wykreślono z ewidencji szkół i placówek niepublicznych. Definicję szkoły sieciowej¹⁴ wypełniały 42 placówki (74%), prowadzone przez 17 organów prowadzących (tj. spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje lub osoby fizyczne). Według stanu na 20 kwietnia 2023 r. – funkcjonowały 22 szkoły sieciowe¹⁵, prowadzone łącznie przez 10 organów prowadzących (pięć przez Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o., po trzy przez Fundację Mensam i Wywiad Małgorzatę, po dwie przez: Centrum Kształcenia „Mentor” Sp. z o.o., Szkołę GoWork.pl Sp. z o.o., Szkołę Policealną „Perspektywa” Sp. z o.o., TEB Edukacja Sp. z o.o., po jednej przez: Ośrodek Szkolenia Doksztalcania i Doskonalenia Kadr „Kursor” Sp. z o.o., Stowarzyszenie „Szansa” i Zakład Doskonalenia Zawodowego.

(akta kontroli tom I str. 135-137, 140-141)

W 2019 r. UML udzielił 46 szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe dotacji w łącznej kwocie 8 745 425,87 zł (w tym 7 875 227,57 zł z tytułu dotacji za „uczestnictwo uczniów w zajęciach”, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo i 870 198,30 zł – z tytułu dotacji za „efekty kształcenia”, o której mowa w art. 26 ust. 5 ufzo). W kolejnych latach takie szkoły dotowano odpowiednio:

- w 2020 r. – 35 szkół kwotą 8 033 419,36 zł (7 423 041,28 zł dotacji na uczniów i 610 378,08 zł za efekty kształcenia);

¹³ Dalej: SKO.

¹⁴ Na potrzeby niniejszej kontroli NIK przyjęta została następująca definicja szkoły sieciowej – szkoła zlokalizowana na terenie miasta na prawach powiatu lub powiatu, prowadzona przez organ prowadzący, który jednocześnie prowadzi co najmniej drugą szkołę na terenie innego miasta na prawach powiatu lub innego powiatu lub który jest powiązany kapitałowo lub osobowo z innym organem prowadzącym jednocześnie prowadzącym co najmniej jedną szkołę na terenie innego miasta na prawach powiatu lub innego powiatu.

¹⁵ Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak”, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Stowarzyszenia „Szansa”, Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus”, Liceum Ogólnokształcące „Lider”, Liceum Ogólnokształcące TEB Edukacja dla Dorosłych, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Sukces Edukacja, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych CNIb „Żak”, Policealne Studium Zawodowe Zakładu Doskonalenia Zawodowego, Niepubliczna Szkoła Policealna CNIb „Żak”, Zaoczna Policealna Szkoła „Cosinus”, Niepubliczna Szkoła Policealna TEB Edukacja, Policealna Szkoła „Kursor”, Szkoła Policealna GoWork.pl, Szkoła Policealna Medyczna GoWork.pl, Policealna Szkoła Medyczna „Cosinus”, Szkoła Policealna Perspektywa, Medyczna Szkoła Policealna Perspektywa, Niepubliczna Medyczna Szkoła Policealna „Lider”, Niepubliczna Szkoła Policealna Sukces Edukacja, Niepubliczna Medyczna Szkoła Policealna Sukces Edukacja, Szkoła Policealna CNIb „Żak”, Szkoła Policealna Opieki Medycznej „Żak”.

- w 2021 r. – 31 szkół w kwocie 9 054 090,18 zł (7 253 433,42 zł dotacji na uczniów i 1 800 656,76 zł za efekty kształcenia);
- w 2022 r. – 27 szkół w kwocie 8 670 299,78 zł (6 921 653,56 zł dotacji na uczniów i 1 748 646,22 zł za efekty kształcenia);
- w 2023 r. (I kwartał) – 24 szkoły w kwocie 2 029 785,93 zł (1 646 401,35 zł dotacji na uczniów i 383 384,58 zł za efekty kształcenia).

Licea ogólnokształcące dla dorosłych otrzymały łącznie 1 605 515,36 zł, w tym 1 370 516,01 zł dotacji za uczestnictwo uczniów w zajęciach i 234 999,35 zł za efekty kształcenia¹⁶, a szkoły policealne – 34 927 505,76 zł, w tym odpowiednio 29 749 241,17 zł dotacji za uczestnictwo i 5 178 264,59 zł za efekty kształcenia¹⁷.

Najwyższe kwoty dotacji na szkoły otrzymały następujące organy prowadzące: Fundacja Mensam – 8 076 712,41 zł (22,1%), TEB Edukacja Sp. z o.o. – 6 048 118,24 zł (16,5%), Szkoła GoWork.pl Sp. z o.o. – 4 995 453,33 zł (13,7%), Szkoła Policealna „Perspektywa” Sp. z o.o. – 3 309 125,12 zł (9,1%), Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. – 2 053 314,87 zł (5,6%).

(akta kontroli tom I str. 135-137, 142-143)

Kwoty przewidziane w subwencji oświatowej uwzględniały środki finansowe na wszystkich uczniów, na których udzielono dotacji i wynosiły: w 2019 r. – 13 393 053,24 zł (w tym 12 304 039,86 zł dla szkół sieciowych), w 2020 r. – 11 468 346,64 zł (odpowiednio: 10 256 189,91 zł), w 2021 r. – 12 610 750,64 zł (10 175 684,94 zł), w 2022 r. – 13 283 728,80 zł (11 338 839,84 zł) oraz w 2023 r. – 13 260 687,69 zł (11 342 687,08 zł). Wydatki poniesione na dotacje dla niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe stanowiły w latach 2019-2022 odpowiednio: 65,3%, 70,0%, 71,8% i 65,3% kwot naliczonych w subwencji oświatowej na uczniów tych szkół.

Wydatki z tytułu dotacji dla niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe stanowiły w latach 2019-2023 (I kwartał) odpowiednio: 7,4%, 6,1%, 6,3%, 5,3% i 4,8% wydatków na dotacje ogółem dla szkół i placówek oraz 1,1%, 0,9%, 0,9%, 0,8% i 0,7% wydatków ogółem poniesionych na zadania oświatowe.

(akta kontroli tom I str. 142-143, 270-271, tom II str. 76)

Według danych z SIO liczba uczniów w dotowanych szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe wynosiła w latach 2019-2022 (na 30 września) odpowiednio: 3687, 4015, 4143 i 4170. Słuchacze wykazywani do dotacji, będący ponownie na pierwszym semestrze¹⁸ w latach 2020-2023 (od stycznia do kwietnia 2023 r.) stanowili 9,4% uczniów, którzy spełnili wymóg 50% frekwencji na zajęciach.

(akta kontroli tom I str. 135-137, 142-144, 146)

W okresie objętym kontrolą, Urząd był organem prowadzącym dla szkół publicznych kształcących osoby dorosłe. Wg stanu na 30 września 2019 r. funkcjonowały dwa licea ogólnokształcące dla dorosłych, w których wykazano 476 słuchaczy i dwie szkoły policealne z liczbą 143 słuchaczy, a wg stanu na 30 września 2020 r. funkcjonowało jedno liceum ogólnokształcące dla dorosłych z liczbą słuchaczy 426, jedna szkoła policealna (99 słuchaczy), jedna policealna szkoła specjalna

¹⁶ W poszczególnych latach: 2019 r. – dla 12 szkół w łącznej kwocie 548 773,18 zł (w tym dotacja na uczniów 506 503,78 zł i za efekty 42 269,40 zł), 2020 r. – dla sześciu szkół w kwocie 377 893,65 zł (w tym odpowiednio: 345 614,04 zł i 32 279,61 zł), 2021 r. – dla pięciu szkół w kwocie 337 750,86 zł (287 367,52 zł i 50 383,34 zł), 2022 r. – dla sześciu szkół w kwocie 316 309,54 zł (206 242,54 zł i 110 067,00 zł), 2023 r. (I kwartał) – dla pięciu szkół w kwocie 24 788,13 zł – w całości dotacja na uczniów.

¹⁷ W poszczególnych latach: 2019 r. – dla 34 szkół w łącznej kwocie 8 196 652,69 zł (w tym dotacja na uczniów 7 368 723,79 zł i za efekty 827 928,90 zł), 2020 r. – dla 29 szkół w kwocie 7 655 525,71 zł (w tym odpowiednio: 7 077 427,24 zł i 578 098,47 zł), 2021 r. – dla 26 szkół w kwocie 8 716 339,32 zł (6 966 065,90 zł i 1 750 273,42 zł), 2022 r. – dla 21 szkół w kwocie 8 353 990,24 zł (6 715 411,02 zł i 1 638 579,22 zł), 2023 r. (I kwartał) – dla 19 szkół w kwocie 2 004 997,80 zł (1 621 613,22 zł i 383 384,58 zł).

¹⁸ W przypadku szkół policealnych dotyczyło to uczniów w różnych zawodach.

(15 słuchaczy) i jedna branżowa szkoła II stopnia (23 słuchaczy). Liczba szkół prowadzonych przez UML w kolejnych latach znacząco nie zmieniała się, a wykazana liczba uczniów wynosiła: wg stanu na 30 września 2021 r. - 362 w liceum, 35 w szkole policealnej, 16 w policealnej szkole specjalnej i 18 w branżowej szkole II stopnia, a wg stanu na 30 września 2022 r. odpowiednio: 410, 52, 15 i 43 słuchaczy.

W szkołach policealnych uruchomiono następujące kierunki kształcenia: technik rachunkowości (II semestr roku szkolnego 2018/2019), technik administracji (2019/2020 - 2020/2021, 2022/2023), technik archiwista (2019/2020 - 2020/2021) oraz technik usług pocztowych i finansowych (2019/2020). Zbyt mała liczba kandydatów była przyczyną nieuruchomienia m.in. kierunków: opiekun osoby starszej (2019/2020 - 2020/2021), technik usług pocztowych i finansowych (2020/2021 - 2022/2023), technik archiwista (2021/2022 - 2022/2023), technik usług kosmetycznych (2020/2021) oraz technik administracji (2021/2022).

(akta kontroli tom II str. 68-75)

2. W okresie objętym kontrolą, UML zidentyfikował następujące problemy związane z udzielaniem, pobieraniem, rozliczaniem i kontrolą dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 ufo:

- zamieszczanie przez szkoły zawyżonych danych o liczbie uczniów na etapie składania do 30 września danego roku informacji o planowanej liczbie uczniów przekraczającej istotnie zarówno liczbę uczniów wykazywanych następnie w informacjach o faktycznej liczbie uczniów na pierwszy dzień roboczy września, jak i października danego roku;
- wykazywanie w informacjach o faktycznej liczbie uczniów, a także w systemie informatycznym danych o słuchaczach niezgodnych z dokumentacją przebiegu nauczania, tj. słuchaczy niezapisanych do szkół albo zapisanych, ale nieuczęszczających na obowiązkowe zajęcia edukacyjne;
- ujmowanie do dotacji słuchaczy uczęszczających na obowiązkowe zajęcia edukacyjne w wymiarze godzin niższym niż 50% w danym miesiącu, jako słuchaczy uczęszczających w wymiarze przekraczającym 50%, co powodowało niezasadne obciążenie budżetu Miasta w danym miesiącu tylko po to, aby w następnym doszło do potrącenia dotacji pobranej w nadmiernej wysokości z dotacji należnej;
- przedkładanie danych o słuchaczach w sposób powodujący konieczność dokonywania częstych korekt wniosków o udzielenie dotacji, informacji o faktycznej liczbie uczniów, rozliczeń pobrania i wykorzystania dotacji pod względem formalnym i rachunkowym, pomimo objaśnień w komunikatach dotyczących sposobu przekazywania informacji, zwłaszcza w okresie ograniczenia funkcjonowania szkół z powodu pandemii COVID-19;
- brak skutecznych narzędzi do egzekwowania nieprawidłowo wydatkowanych kwot oraz brak możliwości wstrzymania wypłaty dotacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości skutkujących zwrotem dotacji.

(akta kontroli tom I str. 162-168, 259-264)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca), Urząd kilkakrotnie pisemnie informował Ministra Edukacji Narodowej o problematycznych kwestiach związanych z dotowaniem niepublicznych szkół dla dorosłych, np. w okresie pandemii COVID-19 pismem z 26 marca 2020 r. Prezydent zawnioskował o zmianę § 10 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań dotyczących COVID-19¹⁹ w pierwotnym brzmieniu i w uzasadnieniu stwierdził, że

¹⁹ 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.).

zawieszenie stosowania przy przekazywaniu dotacji warunku uczestnictwa słuchaczy szkół dla dorosłych w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, spowoduje niekorzystne konsekwencje budżetowe dla Miasta, gdyż będzie ono zobowiązane do przekazania dotacji na słuchaczy tylko zapisanych do szkół. Dnia 31 marca 2020 r. Minister Edukacji Narodowej podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r.²⁰ i doprecyzował, że w okresie zdefiniowanym w § 10 ust. 1 przysługuje dotacja na każdego ucznia, który w lutym 2020 r. spełnił warunek, o którym mowa odpowiednio w art. 26 ust. 2 lub art. 41 ust. 2 ufzo. Rozporządzenie z 31 marca 2020 r. weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 1 marca 2020 r.

Na wniosek Ministerstwa Edukacji Narodowej²¹ (pismo DWST-WOOS.3532.122.2020.DC z 10 września 2020 r.), w związku z monitorowaniem stosowania przepisów ufzo w zakresie pobierania i wydatkowania dotacji przez szkoły niepubliczne, 24 września 2020 r. UML przekazał informacje dot. kontroli, decyzji administracyjnych i postępowań sądowych w niepublicznych szkołach dla dorosłych. (akta kontroli tom I str. 147-150, 174-181, 235-258)

W okresie objętym kontrolą prowadzono osiem postępowań karnych wobec podmiotów prowadzących niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe²² dotowane z budżetu Miasta. Ustalono, że większość spraw została wszczęta wskutek zawiadomienia przez UML o podejrzeniu popełnienia przestępstwa po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych. W zgromadzonej dokumentacji brak było informacji o zakończeniu postępowań.

(akta kontroli tom I str. 184-185, tom II str. 513-537, 540-547)

²⁰ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 564).

²¹ Dalej: MEN. Od 1 stycznia 2021 r.: MEIN.

²² Niepubliczna Szkoła Policealna „Fabryka Absolwentów” (w 2018 r. stwierdzono przedłożenie dokumentów budzących wątpliwość, co do wiarygodności podpisów w nich złożonych), Szkoła Policealna GoWork.pl (w 2018 r. Straż Graniczna poinformowała o niestosowaniu przez szkołę mechanizmów sprawdzających znajomość języka polskiego przed przyjęciem cudzoziemców do szkół oraz, że cudzoziemcy zapisują się do szkół w celu uzyskania zaświadczeń, na podstawie których aplikują o wydanie długoterminowych tytułów pobytowych, a w 2019 r. stwierdzono, że w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, wydawano poświadczające nieprawdę zaświadczenia o uzyskaniu wymaganej frekwencji na zajęciach przez poszczególne osoby), Futura Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych oraz Szkoły: Futura Biznes, Futura Inżynieria i Futura Uroda (w 2016 r. stwierdzono działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej poprzez wprowadzenie UML w błąd co do zasadności wypłaty dotacji w latach 2014-2015 dla Futura Edukacja Sp. z o.o. i doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem UML w kwocie co najmniej 3 400 000 zł), Szkoła Policealna „Perspektywa” w Lublinie oraz Medyczna Szkoła Policealna „Sukces” w Radomiu (w październiku 2018 r. wykazywano do dotacji jednocześnie tych samych słuchaczy w szkołach w celu uzyskania środków publicznych na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo), Nova Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych oraz Nova Szkoły Policealne (w latach 2016-2017 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzono UML do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości w kwocie 719 649,33 zł poprzez wprowadzenie w błąd - poświadczenie nieprawdy w dokumentach mających znaczenie prawne, co do okoliczności realizacji procesu nauczania słuchaczy oraz wprowadzono do systemu obsługi dotacji ODPN dane słuchaczy z dzienników zajęć oddziałów w Radomiu i Kielcach, a także przerabiano dzienniki bez kart tytułowych, gdzie adresami zamieszkania słuchaczy były różne miasta na terenie Polski, na dzienniki oddziałów szkół NOVA w Lublinie oraz wykorzystano środki dotacji niezgodnie z ich przeznaczeniem na inne cele niż realizacja zadań w zakresie kształcenia i wychowania), Niepubliczna Szkoła Policealna dla Dorosłych Poland Life (w 2018 r. stwierdzono przedłożenie dokumentów budzących wątpliwość, co do wiarygodności podpisów w nich złożonych, w celu uzyskania środków publicznych na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo, tj. dotacji wypłaconej nienależnie w łącznej kwocie 26 614,63 zł), Atut Lider Kształcenia Szkoła Policealna (w latach 2017-2018 poświadczano nieprawdę w dokumentach mających znaczenie prawne, co do okoliczności realizacji procesu nauczania słuchaczy, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz w 2020 r. stwierdzono podrabianie przez bliżej nieustaloną osobę list obecności na zajęciach edukacyjnych, w celu przedłożenia w 2018 r. przez organ prowadzący poświadczających nieprawdę dokumentów, na podstawie których wypłacono z budżetu Miasta nienależną kwotę dotacji w wysokości co najmniej 1501,21 zł), Atena Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych (w 2020 r. stwierdzono przedłożenie przez osobę fizyczną (organ prowadzący) dokumentów budzących wątpliwość co do wiarygodności podpisów na listach obecności, co skutkowało wypłatą nienależnej dotacji z budżetu Miasta co najmniej w kwocie 965,28 zł. Dnia 27 czerwca 2021 r. w sprawie wydane zostało postanowienie o umorzeniu dochodzenia, wobec braku znamion czynu zabronionego).

W okresie objętym kontrolą wszczęto i prowadzono łącznie dziesięć postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu dotacji przez niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe, po stwierdzeniu (podczas kontroli UML) ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości. W sześciu postępowaniach wydano decyzje administracyjne, a cztery pozostały w toku do dnia zakończenia kontroli NIK. Żadna z tych spraw nie była przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi. Sprawy te opisano w drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 182-185, tom II str. 513-537, 540-547, tom IV str. 245-605)

Urząd nie prowadził korespondencji z RIO w sprawach objętych niniejszą kontrolą NIK. Wicedyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśniła, że analizowano dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej interpretacje RIO na temat wydatków możliwych do finansowania dotacją oświatową i w ocenie Wydziału nie zawsze były one zgodne z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych. Z tego względu, wydane ewentualne stanowiska RIO w odniesieniu do spraw problematycznych nie mogłyby być wiążące dla dokonania oceny prawidłowości pobrania lub wykorzystania dotacji oświatowych.

(akta kontroli tom I str. 169-172)

Odnosnie do wprowadzenia z dniem 1 listopada 2020 r. zmiany w § 10 ust. 12 rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań dotyczących COVID-19, Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że wprowadzona zmiana spowodowała podwyższenie liczby słuchaczy wykazywanych do dotacji, a także dodatkowe skomplikowanie procesu przekazywania dotacji szkołom dla dorosłych w oparciu o frekwencję z połowy października (zasadniczo), a nawet i września 2020 r. (wyjątkowo). Wprowadzenie zmiany spowodowało wzrost liczby wykazywanych słuchaczy o około 50 osób. Na etapie przekazywania dotacji nie było i nie ma możliwości zweryfikowania danych o słuchaczach w oparciu o wgląd do dokumentacji przebiegu nauczania prowadzonej przez szkoły dla dorosłych. Jedynym narzędziem weryfikacji były listy obecności i tygodniowe rozkłady zajęć, które jednak nie zapewniały wiarygodności danych, zwłaszcza jeśli okazało się, że podpisy na listach obecności były dokonywane, aby uniknąć uiszczenia opłat karnych za brak frekwencji przy jednoczesnym nieuczęszczaniu na obowiązkowe zajęcia. Rozkłady zajęć były tworzone na potrzeby wykonania przepisu, a nie dla faktycznego przeprowadzania obowiązkowych zajęć edukacyjnych.

W dalszych wyjaśnieniach odnośnie do skuteczności rozwiązania wprowadzonego w art. 27 ufzo, ograniczającego udzielenie dotacji na ucznia w przypadku kształcenia się w kilku szkołach niepublicznych dotowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego²³, Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML stwierdziła, że praktyczne możliwości wynikające z tego przepisu związane są z funkcjonalnością blokowania w systemie informatycznym wykazywania tego samego słuchacza przez dwie dotowane szkoły dla dorosłych w tym samym miesiącu. Ponadto sprowadzają się one do szybkiego przeprowadzania postępowań wyjaśniających (telefon, mail, pismo) zmierzających do pozyskania od obydwu szkół oświadczeń słuchacza o uczęszczaniu bądź nieuczęszczaniu do nich na obowiązkowe zajęcia edukacyjne. W Wydziale nie podejmowano działań w celu weryfikacji uczęszczania na zajęcia słuchacza w szkole prowadzonej na terenie innej j.s.t., z uwagi na czasochłonność przygotowania danych o słuchaczach przez współpracujące j.s.t., uniemożliwiająca jej zakończenie przed upływem terminu na przekazanie dotacji w danym miesiącu.

²³ Dalej: j.s.t.

Odnosnie do skuteczności wstrzymania przekazywania dotacji szkole dla dorosłych, o którym mowa w art. 37 ufo, Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że jest ona znikoma z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego w tym przedmiocie i wydania decyzji, od której przysługuje odwołanie. Z doświadczeń Wydziału związanego z prowadzeniem postępowań w sprawie zwrotu dotacji wynika, że decyzje są zaskarżane nawet dla samego skorzystania z tego uprawnienia, bez względu na ostateczny wynik procesowy. Tym bardziej zaskarżane są i będą decyzje w przedmiocie wstrzymania dotacji, nawet gdyby im nadawać klauzulę natychmiastowej wykonalności, co też osobno może być zaskarżone jako niemające podstaw w przepisach prawa.

(akta kontroli tom I str. 162-168, 585-588)

3. Rada Miasta Lublin uchwałą nr 978/XXXVIII/2017 z 21 grudnia 2017 r. ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Lublin oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przez podmioty funkcjonujące na terenie miasta Lublin prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne, inne niż miasto Lublin²⁴. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ufo, w uchwale tej określono m.in. katalog podmiotów mogących ubiegać się o dotację, terminy składania i rodzaje wymaganych dokumentów niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dotacji, obowiązki podmiotów ubiegających się o dotację (np. rejestrowanie danych wykazywanych we wnioskach o udzielenie dotacji w systemie informatycznym udostępnionym przez Prezydenta, zgłaszanie wszelkich zmian danych we wniosku o udzielenie dotacji w terminie 14 dni od ich zaistnienia). Do uchwały opracowano trzy załączniki²⁵, określające wzory dokumentów (wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Miasta na dany rok, informacja o faktycznej liczbie uczniów na dany miesiąc roku, rozliczenie pobrania i wykorzystania dotacji).

W § 3 ust. 2 uchwały 978/XXXVIII/2017 wprowadzono zasadę przekazywania dotacji wszystkim szkołom (publicznym i niepublicznym), w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, obwarowaną obowiązkiem uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, co było niezgodne z art. 25 ust. 3 ufo, który nie zawierał – w odniesieniu do szkół publicznych – warunku uczestnictwa w obowiązujących zajęciach. Obowiązek taki, przewidziany w art. 26 ust. 2 ufo dotyczył wyłącznie szkół niepublicznych.

W § 3 ust. 3 uchwały 978/XXXVIII/2017 wprowadzony został zapis: „W lipcu i sierpniu dotacje są przekazywane: (...), 2/ szkołom niepublicznym, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki – na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, z wyjątkiem każdego ucznia, który został skreślony z listy uczniów, począwszy od miesiąca, w którym zaistniała przyczyna jego skreślenia”, podczas gdy art. 26 ust. 4 ufo stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 2, przysługuje za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek, o którym mowa w ust. 2.

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że celem wprowadzenia ww. zapisów było czytelne określenie trybu wykazywania słuchaczy przez szkoły dla dorosłych w zależności od spełnionego albo niespełnionego wymogu uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia informacji o faktycznej liczbie uczniów (ust. 2) oraz uszczelnienie wykazywania słuchaczy w miesiącach wakacyjnych i uniknięcie wykazywania słuchaczy dopiero po posiedzeniu rady pedagogicznej,

²⁴ Dalej: uchwała 978/XXXVIII/2017.

²⁵ W uzasadnieniu do projektu uchwały, określono, że w załącznikach zawarto dane pochodzące z projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. celem dostosowania procesu dotowania podmiotów prowadzonych w Lublinie przez osoby fizyczne lub prawne inne niż Miasto do aktualnych danych stanowiących podstawę naliczenia subwencji oświatowej dla Miasta bez konieczności nowelizacji uchwały w trakcie roku budżetowego.

np. 31 sierpnia danego roku, potwierdzającej brak klasyfikacji słuchacza, a nie w miesiącu, w którym zaistniała przyczyna jego skreślenia z listy słuchaczy, co skutkowało by pobraniem dotacji w lipcu - sierpniu na słuchaczy, którzy zrezygnowali ze szkoły np. 1 lipca. Zapis w § 3 stanowił konkretyzację rozwiązań ustawowych odnoszących się do planowanej liczby uczniów, jak i sposobu dotowania szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub nauki, a także dotowania w okresie wakacyjnym oraz wysokości dotacji.

Kolegium RIO uchwałą nr 2/2018 z 4 stycznia 2018 r. wszczęło postępowanie nadzorcze wobec części uchwały nr 978/XXXVIII/2017 w celu stwierdzenia jej nieważności w § 3 ust. 2 i 3 z powodu istotnego naruszenia art. 25 ust. 3 w zw. z art. 26 ust. 2 i art. 38 ust. 1 ufoz (w zakresie, o którym mowa powyżej).

W związku z prowadzonym przez Kolegium RIO postępowaniem, Rada Miasta 25 stycznia 2018 r. dokonała zmiany²⁶ uchwały 978/XXXVIII/2017 poprzez: doprecyzowanie w § 3 ust. 2, że zapis dotyczy szkół niepublicznych, uchylenie § 3 ust. 3 oraz dostosowanie danych w załącznikach nr 1-3 do uchwały.

Po wprowadzeniu tych zmian, Kolegium RIO 5 lutego 2018 r. podjęło uchwałę nr 18/2018 w sprawie umorzenia wszczętego postępowania nadzorczego.

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że ww. zmiany uchwały 978/XXXVIII/2017 nie miały znaczenia dla przebiegu procesu przekazywania dotacji.

(akta kontroli tom I str. 565-584, tom II str. 86-95, 116-243, 540-547)

Pozostałe wprowadzone zmiany uchwały 978/XXXVIII/2017, w zakresie dotyczącym szkół kształcących osoby dorosłe, dotyczyły m.in.:

- umożliwienia wykazywania do dotacji słuchaczy na I i II semestrze szkół policealnych objętych kształceniem zawodowym w zawodach, o których mowa w ust. 25 załącznika do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019²⁷ (uchwała nr 67/III/2019 Rady Miasta z 31 stycznia 2019 r.);
- zapewnienia organowi dotującemu prawa adekwatnej reakcji wobec podmiotów dotowanych składających rozliczenia zawierające nieprecyzyjne dane, zwłaszcza w zakresie wydatków sfinansowanych z dotacji, lub w przypadku powzięcia przez organ dotujący wątpliwości co do zgodności wykorzystania dotacji z ustawowym przeznaczeniem, co może powodować dokonanie dobrowolnego zwrotu dotacji przed przeprowadzeniem kontroli (uchwała nr 1044/XXXIII/2021 Rady Miasta z 18 listopada 2021 r.). Zmiana ta była wynikiem analiz i została wprowadzona podczas realizacji zadania audytowego pn. „Dochodzenie należności z tytułu zwrotu udzielonych dotacji” jako przeciwdziałanie ryzyku nieskutecznych mechanizmów kontroli służących ujawnieniu nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z dotacji oświatowych na etapie weryfikacji rozliczeń i umożliwienia egzekwowania zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem jeszcze przed kontrolą²⁸;
- uzupełnienia zakresu podmiotów wymienionych w § 3 ust. 5 pkt 3 uchwały 978/XXXVIII/2017 o słuchaczy szkół dla dorosłych, których dane osobowe mają być przedłożone przez dotowane jednostki systemu oświaty na etapie przekazywania dotacji w związku z wyrokiem NSA z dnia 12 października 2022 r., na mocy którego prawomocnie stwierdzono nieważność § 3 ust. 6

²⁶ Uchwałą nr 1007/XXXIX/2018 Rady Miasta.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2446, ze zm.

²⁸ Zadanie audytowe zostało zakończone sprawozdaniem sporządzonym 28 lutego 2022 r. W dniu 17 marca 2022 r. Dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania UML poinformowała pisemnie Prezydenta o sposobie wykonania zaleceń audytu wewnętrznego oraz wskazała osoby odpowiedzialne za ich realizację.

nakładającego obowiązek dostarczenia przez szkoły niepubliczne dla dorosłych harmonogramów zajęć i list obecności oraz dostosowania danych zawartych w załącznikach do uchwały do danych o uczniach zawartych w systemie informatycznym udostępnionym podmiotom dotowanym.

(akta kontroli tom II str. 86-115, 540-547)

Ostatnia zmiana uchwały 978/XXXVIII/2017 (z listopada 2022 r.) miała związek ze skargą z 25 stycznia 2018 r. złożoną przez pełnomocnika Centrum Nauki i Biznesu „Żak”²⁹ Sp. z o.o. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³⁰ w Lublinie, który wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości, zarzucając jej naruszenie:

- art. 38 ust. 1 i 2 ufzo, w związku z § 3 ust. 1-3 oraz ust. 6 uchwały;
- art. 36 ust. 1, 2, 4 i art. 38 ust. 1 ufzo i art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe, w związku z § 5 ust. 2 zd. 2, ust. 4 pkt 1 i 3, ust. 5 pkt 3 i pkt 5 uchwały;
- art. 36 ust. 1 i 2 i art. 38 ust. 1 ufzo i art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe, w związku z § 5 ust. 5 pkt 7 uchwały;
- art. 36 ust. 1 i 2 i art. 38 ufzo i art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe, w związku z § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 uchwały.

Rada Miasta wniosła o oddalenie skargi, stwierdzając, że nie został przekroczony zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 38 ust. 1 ufzo i uzasadniając poszczególne kwestie skonkretyzowane w uchwale.

W wyroku³¹ z dnia 20 lipca 2018 r. WSA stwierdził nieważność uchwały w części obejmującej § 3 ust. 6, § 5 ust. 2 zdanie drugie, § 5 ust. 5 pkt 5 w zakresie dotyczącym uzyskiwania poświadczenia dokumentów za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany i § 5 ust. 5 pkt 7 w zakresie dotyczącym uzyskiwania listy uczniów obecnych na zajęciach podpisywanej przez nauczyciela. Oddalił skargę w części obejmującej § 3 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 pkt 1 i 3, § 5 ust. 5 pkt 3 - w całości oraz § 5 ust. 5 pkt 5 i 7 z wyłączeniem części objętej stwierdzeniem nieważności³², a w pozostałej części odrzucił skargę i zasądził od Prezydenta zwrot kosztów postępowania - 780 zł na rzecz CNIb „Żak” Sp. z o.o.

Obie strony złożyły skargi kasacyjne, które NSA oddalił w wyroku z 12 października 2022 r. (I GSK 3343/18). Doręczenie prawomocnego orzeczenia i zwrot akt do Urzędu nastąpiło 23 stycznia 2023 r. Tego samego dnia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej umieszczono informację dodatkową o unieważnieniu części uchwały wraz z podaniem linku do wyroku WSA. W dniu 25 stycznia 2023 r. dokonano zwrotu kosztów sądowych (780 zł) na rzecz CNIb „Żak” Sp. z o.o.

(akta kontroli tom II str. 157-240, 540-547)

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML, wyjaśnił, że celem wprowadzenia zapisów w § 3 ust. 6 uchwały (żądania

²⁹ Dalej: CNIb „Żak”.

³⁰ Dalej: WSA.

³¹ Sygn. akt I SA/Lu 200/18.

³² Oddalono skargę w następującym zakresie: § 3 ust. 1 i 2 uchwały stanowiły konkretyzację rozwiązań ustawowych odnoszących się do planowanej liczby uczniów i sposobu dotowania szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub nauki w sytuacji uregulowanej w art. 34 ust. 3 ufzo; § 5 ust. 4 pkt 1 i 3 określały wymóg zapewnienia przez podmiot kontrolowany kontrolującym warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli poprzez udostępnienie pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli i umożliwienia sporządzania niezbędnej dla przeprowadzenia kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów z możliwością poświadczenia za zgodność z oryginałem; § 5 ust. 5 pkt 3 zapewniał prawo do przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych podmiotu kontrolowanego; § 5 ust. 5 pkt 5 i 7 w części dotyczącej sporządzania niezbędnych kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów, czy składania adnotacji na oryginałach udostępnionych dokumentów o skorzystaniu z prawa do ich wglądu oraz uprawnień kontrolujących w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe do obserwacji i sprawdzenia spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu.

składania harmonogramów realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć i listy obecności uczniów – w pierwszy dzień roboczy następujący po zakończeniu każdej części obowiązkowych zajęć przewidzianych w tym harmonogramie) było zaplanowanie kontroli prawidłowości liczby uczniów w oparciu o pozyskane dane o spełnianiu warunku uczestnictwa uczniów w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć. Ubocznym skutkiem bieżącej weryfikacji prawidłowości pobrania dotacji na etapie wykazywania uczniów do dotacji może być ograniczenie lub zapobieżenie nadmiernemu uszczupleniu budżetu Miasta wskutek wykazywania uczniów, którzy w danym miesiącu nie uczestniczą w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć bez konieczności dokonywania potrąceń dotacji w następnym miesiącu. Wprowadzenie powyższego wymogu w uchwale nie jest warunkiem przekazania dotacji szkołom niepublicznym, gdyż jest nim zawarcie liczby uczniów w informacji o faktycznej liczbie uczniów (konkretyzacja planowanej liczby uczniów), jednakże może przyczynić się do wykazywania liczby uczniów w sposób bardziej zdyscyplinowany i zgodny ze stanem faktycznym. W praktyce dotowania szkół niepublicznych dla dorosłych częstym zjawiskiem jest niestety wykazywanie uczniów dla uzyskania jak najwyższej kwoty dotacji w danym miesiącu, nawet jeśli będzie ona skorygowana in minus w miesiącu następnym, w którym będzie stosowany taki sam motyw. Powyższe sprowadza się do tzw. kredytowania ze środków publicznych działalności szkół i osób je prowadzących w oparciu o uczniów tylko zapisanych do szkół, ale do nich nieuczęszczających, a następnie powtarzających semestr lub rok szkolny. Zebranie list obecności bezpośrednio po przeprowadzeniu danego cyklu zajęć (po każdym zjeździe) ma także walor prewencyjny przed wyłudzeniem środków publicznych i poświadczaniem nieprawdy, do którego może dochodzić, także poprzez następcze składanie podpisów na nich przez uczniów, którzy faktycznie nie uczestniczyli na zajęciach w danym cyklu. Wydział Oświaty i Wychowania zaprzestał żądać od podmiotów dotowanych przesyłania harmonogramów i list obecności. Mając na uwadze stanowisko NSA podkreślające, że jedynym terminem na żądanie – na etapie przekazywania dotacji – dokumentów innych, niż informacja o faktycznej liczbie uczniów, jest 14 dni od dnia złożenia pisma przez upoważnionego pracownika Urzędu do kontroli, nie podejmuje działań w celu pozyskania list obecności. Pomiędzy upływem ww. terminu a terminem przekazania dotacji pozostałoby zbyt mało czasu na analizę i weryfikację danych, zwłaszcza jeśli byłaby konieczność wyjaśniania wątpliwości u podmiotu dotowanego.

(akta kontroli tom I str. 565-584)

Oprócz ww. skargi o stwierdzenie nieważności uchwały 978/XXXVIII/2017, CniB „Żak” Sp. z o.o. złożyło w okresie kontrolowanym do WSA 15 innych skarg, z tego:

- osiem dotyczyło wypłaty zaniżonej kwoty dotacji oświatowej przysługującej na słuchaczy Policealnej Szkoły CniB „Żak” i Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” za miesiące: kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień i grudzień 2020 r. oraz styczeń 2021 r. (WSA odrzucił te skargi);
- jedna dotyczyła braku przekazania różnicy pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa m.in. w art. 26 ust. 1, 2 i 8, ufzo, wg stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na ucznia, od początku roku budżetowego (2020 r.) do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji dla słuchaczy Niepublicznej Szkoły Policealnej CniB „Żak” w (4418,28 zł) i Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” w kwocie 386,95 zł (21 stycznia 2021 r. WSA odrzucił skargę);
- jedna dotyczyła wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 listopada 2020 r. skierowanego po kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystywania dotacji

- w latach 2017-2018 do organu prowadzącego Policealną Szkołę CNIb „Żak” oraz Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” (skarga odrzucona);
- jedna dotyczyła odmowy przyznania dotacji z mocy prawa w 2021 r. dla Szkoły Policealnej CNIb „Żak” oraz Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” wyrażonej w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r. (WSA odrzucił skargę, a NSA oddalił skargę kasacyjną);
 - trzy dotyczyły pozostawienia wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie dotacji na rok 2021 dla Szkoły Policealnej CNIb „Żak” oraz Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” i dotowanie ww. szkół począwszy od pierwszego miesiąca, w którym szkoły rozpoczną działalność bez rozpoznania, a tym samym nieprzyznanie dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufo dla ww. szkół w 2021 r. (skargi złożono 29 stycznia 2021 r., 10 lutego 2021 r. i 4 sierpnia 2021 r.). W dwóch sprawach wydano wyroki, w których stwierdzono bezskuteczność zaskarżonej czynności i zasądono od Prezydenta zwrot kosztów postępowania³³, a w jednym przypadku odrzucono skargę.
- Prawomocny wyrok WSA z 24 listopada 2021 r., w którym zasądono od Prezydenta 680 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania (sygn. akt I SA/Lu 390/21) wpłynął do UML 8 lutego 2022 r. Do dnia 30 czerwca 2023 r. nie wydano dyspozycji do zwrotu kosztów postępowania sądowego, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.
- jedna dotyczyła błędnego ustalenia wysokości należnej dotacji oświatowej przysługującej na słuchaczy Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” w 2023 r. W skardze wskazano, że doszło do naruszenia art. 26 ust. 2 w związku z art. 33 ust. 1 ufo w zw. z art. 1 ust. 1, 3, 4, 9, 10, 11, 14, art. 10, art. 11 i art. 170 ustawy Prawo oświatowe poprzez ustalenie miesięcznej stawki dotacji na jednego słuchacza w kwocie 2,63 zł, co stanowi jedynie iluzoryczne wypełnienie obowiązku finansowania działalności oświatowej szkoły, która nie może prowadzić działalności gospodarczej, a w konsekwencji pozyskiwać środków na kredytowanie jej działalności. Skargę złożono 12 kwietnia 2023 r., 11 maja UML sporządził odpowiedź i do dnia zakończenia kontroli NIK sprawa pozostawała w toku.

(akta kontroli tom II str. 244-512)

4. Zgodnie z uchwałą 978/XXXVIII/2017, podmioty dotowane miały obowiązek terminowej rejestracji danych wykazywanych we wnioskach o udzielenie dotacji, w informacji o faktycznej liczbie uczniów oraz w rozliczeniu pobrania i wykorzystania dotacji w systemie informatycznym udostępnionym przez Prezydenta.

W 2019 r. Urząd korzystał z aplikacji „Rejestr szkół i obsługa dotacji dla placówek niepublicznych ODPN”. Na podstawie umowy 12/OW/19 z 31 stycznia 2019 r. UML

³³ W wyroku WSA z 21 maja 2021 r. (sygn. akt I SA/Lu 104/21) stwierdzono bezskuteczność zaskarżonej czynności (WSA dostrzegł, że zawarta w art. 33 ust. 4 ufo możliwość wyrażenia przez organ dotujący zgody na odstępianie od warunku przekazania organowi dotującemu informacji o planowanej liczbie uczniów w terminie do 30 września roku bazowego oraz przekazania danych do SIO, wg stanu na 30 września roku bazowego, pozostawiona została uznaniu organu dotującego. Działanie organu administracji publicznej w tak zakreślonych ramach uznania administracyjnego nie może być dowolne, organ powinien ujawnić stronie przesłanki jakimi kierował się, w szczególności odmawiając przyznania dotacji oraz odnieść się do argumentacji strony przedstawionej we wniosku złożonym w trybie art. 33 ust. 4 ufo). Zasądono od Prezydenta 697 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania (wydatek zrealizowano 8 września 2021 r.).

W wyroku WSA z 24 listopada 2021 r. (sygn. akt I SA/Lu 390/21) także stwierdzono bezskuteczność zaskarżonej czynności. WSA stwierdził, że organ dotujący po złożeniu wniosku nie realizował obowiązków wynikających z art. 9 K.p.a. Odmawiając zgody na przyznanie dotacji przez przyzmat kryterium finansowego, należy zauważyć, że obowiązek odpowiedniego zaplanowania środków w swoich budżetach nie został wprowadzony jako warunek decydujący o nabyciu uprawnienia do otrzymania dotacji, lecz jako gwarancja dla j.s.t. prawidłowego zaplanowania wydatków budżetowych. Odmawiając wyrażenia zgody, o której mowa w art. 33 ust. 4 ufo ważne jest również, czy istnieje możliwość zwiększenia dotacji oświatowej i wygenerowania w ten sposób dodatkowych środków na ww. cel a jeżeli nie, to organ powinien adresatowi rozstrzygnięcia wyjaśnić, w oparciu o jakie przepisy i dlaczego jest to niewykonalne.

nabył licencję na korzystanie z ODPN do 31 stycznia 2020 r. (w styczniu 2020 r. umożliwiono w ODPN zamknięcie rozliczenia wykorzystania dotacji w 2019 r.). Od 1 stycznia 2020 r. do obsługi dotacji dla szkół niepublicznych w Urzędzie stosowana była aplikacja Dotacje Vulcan, zakupiona na podstawie umowy nr 345/IT/19 zawartej 16 sierpnia 2019 r. z Konsorcjum (Lider – VULCAN Sp. z o.o. z/s we Wrocławiu i Członek – COIG S.A. z/s w Katowicach) na dostawę i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Informatycznego dla jednostek oświatowych UML³⁴.

(akta kontroli tom I str. 160, 565-584, 692-755, tom II str. 540-547)

Aplikacja internetowa Dotacje Vulcan składała się z dwóch stałych modułów: dla j.s.t. oraz jednostek sprawozdawczych. Zapewniała równoczesny dostęp do bazy danych dla wielu użytkowników, a dane wprowadzone do systemu, np. wnioski o dotacje, informacje o liczbie uczniów, sprawozdania z rozliczenia wykorzystanych dotacji były natychmiast widziane przez upoważnionych pracowników j.s.t. Terminy wprowadzania danych określone w ww. uchwale zostały odpowiednio zaimplementowane do aplikacji wraz z mechanizmem blokującym możliwość wprowadzania danych po ich upływie.

Aplikacja Dotacje Vulcan umożliwiała pracownikom Urzędu redagowanie komunikatów, wyświetlanych na stronie głównej w module dla jednostek sprawozdawczych. Kierownik Referatu ds. dotacji wielokrotnie korzystał z tej funkcji w okresie objętym kontrolą i w tej formie przekazywał jednostkom dotowanym informacje m.in. o rozliczeniach dotacji za poszczególne lata, o terminach i ewentualnych ich przesunięciach, o planowaniu dotacji na kolejny rok i weryfikacji SIO, o dotowaniu w poszczególnych miesiącach (w tym wakacyjnych), o konieczności wprowadzenia korekt (w indywidualnych przypadkach) oraz o zmieniającym się stanie prawnym podczas pandemii COVID-19 i wprowadzanych czasowych ograniczeniach funkcjonowania jednostek oświaty.

(akta kontroli tom I str. 565-584, 638-671, tom II str. 540-547)

Aplikacja Dotacje Vulcan posiadała m.in. następujące funkcje:

- automatyczna weryfikacja i sygnalizacja osobie wprowadzającej dane, że konkretny uczeń, wykazywany do dotacji jest jednocześnie uczniem innej szkoły dotowanej przez j.s.t. (system nie pozwalał na wykazanie takiego słuchacza do dotacji; w UML ustawiono parametr „Ten sam uczeń – nie pozwalaj”);
- możliwość zidentyfikowania każdego ucznia, na którego udzielono dotacji, na podstawie miejsca zamieszkania i numeru PESEL oraz wygenerowania raportu wskazującego na których uczniów w danej szkole i w danym miesiącu (lub roku) udzielono dotacji;
- skatalogowanie rodzaju wydatków i ich przeznaczenia przez UML (według ufo i wcześniej - ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁵) oraz uzależnienie rozliczenia dotacji od zdefiniowanych list rozwijających;
- powiązanie z Krajowym Rejestrem Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju TERYT przy wprowadzeniu adresów zamieszkania słuchaczy;
- brak możliwości zmiany danych i generowania dokumentów po wyznaczonym terminie bez zgody i udziału upoważnionego pracownika UML.

W aplikacji Dotacje Vulcan brak było powiązania z danymi z rejestrów PESEL i SIO oraz nie było możliwości współpracy z odpowiednimi systemami innych j.s.t. (m.in. z uwagi na fakt wykorzystywania różnych systemów). Podczas przeglądu funkcjonalności i działania aplikacji Dotacje Vulcan nie stwierdzono zawieszania lub

³⁴ Zadanie zrealizowano w projekcie „Opracowanie i wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego dla jednostek oświatowych Miasta Lublin” współfinansowanym przez Unię Europejską ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020. Wynagrodzenie brutto za wykonanie przedmiotu umowy ustalono w kwocie 7 293 900 zł (w tym całość wynagrodzenia za korzystanie z oprogramowania).

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2230. Dalej: ustawa o systemie oświaty.

spowolnienia pracy systemu. Kierownik Referatu ds. dotacji oświadczył, że również podmioty dotowane nie zgłaszały tego rodzaju problemów do UML.

(akta kontroli tom I str. 565-584, 638-691, tom II str. 540-547)

UML nie korzystał w aplikacji Dotacje Vulcan z funkcji naliczania kwot dotacji należnych jednostkom na podstawie wprowadzonych parametrów i danych zawartych w informacji o faktycznej liczbie uczniów w szczególności do rozdziałów, paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz zadań budżetowych z uwzględnieniem ich wyrównań po określeniu nowych parametrów obliczania dotacji. Z powodu różnic w kwotach dotacji naliczonych przez system i pracowników UML, wykorzystywany był w tym celu arkusz kalkulacyjny Excel. Do wypłaty dotacji oraz monitorowania zgodności wykonania budżetu z planem stosowany był program finansowo-księgowy KSAT2000i.

Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że program informatyczny jest skonfigurowany dla zapobieżenia wykazywania tego samego słuchacza przez dwie szkoły dla dorosłych. Nie jest jednak skonfigurowany na tyle, aby w ogóle wykluczyć zjawisko wyłudzenia dotacji przez nieuprawnione wprowadzanie danych o słuchaczach. Dane odnośnie słuchaczy powinny być weryfikowane poprzez powiązanie z bazą danych w dziennikach elektronicznych w szkołach prowadzonych przez j.s.t., bazą SIO i PESEL, a także bazą danych instytucji wydających akty administracyjne legalizujące pobyt słuchacza – cudzoziemca na terytorium RP. Dopiero wszechstronne powiązanie danych z różnymi systemami pozwoliłoby na ograniczenie do minimum ryzyka wprowadzania danych, które nie mają potwierdzenia w innych systemach. Wydaje się, że założenie ogólnopolskiego systemu informatycznego właściwie jest już wdrożone, bowiem w SIO jest obowiązek bieżącego wprowadzania danych, w tym o słuchaczach szkół dla dorosłych.

(akta kontroli tom I str. 162-168, 669-691, tom III str. 103-117)

Według raportów SIO³⁶, w szkołach niepublicznych dla dorosłych wykazano uczniów – cudzoziemców (obywateli Ukrainy i Białorusi): w roku szkolnym 2020/2021 - 294 (284 obywateli Ukrainy i 10 Białorusi), w 2021/2022 – 434 (odpowiednio: 387 i 47) i w 2022/2023 – 607 uczniów (odpowiednio: 545 i 62). Najwięcej cudzoziemców wykazano w Zaocznej Policealnej Szkole Cosinus – w ww. kolejnych latach szkolnych odpowiednio: 90, 143 i 201 obywateli Ukrainy oraz: 4, 20 i 19 Białorusi.

Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że możliwość weryfikacji wykazywania cudzoziemców (osób niebędących obywatelami RP), zwłaszcza obywateli Ukrainy jest obecnie dopuszczalna w trakcie przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania dotacji poprzez badanie podstaw legalności pobytu słuchacza na terytorium RP. Służyć temu może katalog osób niebędących obywatelami, wymieniony w art. 165 ust. 3 pkt 1-14 ustawy Prawo oświatowe. Na etapie przekazywania dotacji można by wprowadzić wymóg podawania danych o akcie administracyjnym, na podstawie którego słuchacz przebywa na terytorium RP (np. słuchacz posiadający Kartę Polaka). Wynikałby on np. z dodania do art. 25 ust. 2 i 26 ust. 2 ufoz, zapisu, że dotacja przysługuje na każdego ucznia niebędącego obywatelem polskim, jeżeli jest jedną z osób, o których mowa w art. 165 ust. 3 pkt 1-14 ustawy Prawo oświatowe.

(akta kontroli tom I str. 145, 162-168)

5. Kwoty dotacji na ucznia obliczano jako iloczyn standardu finansowego A w danym roku, wskaźnika korygującego Di dla powiatu grodzkiego Miasta Lublin w danym roku oraz sumy wskaźnika określonego przy statystycznej liczbie uczniów

³⁶ Raporty SIO wg stanu na 30 września danego roku, wygenerowane (po aktualizacji) odpowiednio: 14 stycznia 2021 r., 9 stycznia 2022 r. i 15 stycznia 2023 r. W SIO brak jest raportu dotyczącego cudzoziemców w roku szkolnym 2019/2020.

Ur,³⁷ i wszystkich wag P przewidzianych na określonego ucznia w algorytmie podziału subwencji w danym roku. W każdym roku, do obliczenia stawek dotacji - prawidłowo stosowano dane wynikające z rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. i metryczek subwencji oświatowej.

Stawki dotacji obowiązujące w latach 2019-2023 dla niepublicznych podmiotów na terenie miasta Lublin ustalone na podstawie zaktualizowanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej przewidziane na ucznia wynosiły odpowiednio:

- na słuchacza liceum ogólnokształcącego (LO) dla dorosłych kształconego:
 - w formie stacjonarnej, w kolejnych latach: 154,08 zł, 164,02 zł, 126,77 zł (stawka była kalkulowana do 2021 r.),
 - w formie zaocznej: 84,46 zł, 89,91 zł, 70,99 zł, 63,23 zł, 2,63 zł;
- na ucznia LO, który uzyskał świadectwo dojrzałości: 918,90 zł, 978,17 zł, 2190,58 zł, 2441,94 zł, 5799,60 zł;
- na słuchacza szkoły policealnej dla dorosłych w formie stacjonarnej kształconego:
 - w zawodach technik: administracji, rachunkowości, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony fizycznej osób i mienia, usług pocztowych i finansowych, archiwista, opiekunka środowiskowa, opiekun osoby starszej, asystent kierownika produkcji filmowej/telewizyjnej: 200,49 zł, 213,42 zł, 177,48 zł, 168,60 zł, 55,32 zł,
 - w tzw. zawodach droższych (np. technik usług kosmetycznych): 260,82 zł, 277,64 zł, 243,48 zł, 237,10 zł, 123,82 zł,
 - w zawodzie medycznym: 548,56 zł, 583,94 zł, 557,79 zł, 563,77 zł, 450,49 zł.
- na słuchacza szkoły policealnej dla dorosłych w formie zaocznej kształconego:
 - w zawodach technik: administracji, rachunkowości, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony fizycznej osób i mienia, usług pocztowych i finansowych, archiwista, opiekunka środowiskowa, opiekun osoby starszej, asystent kierownika produkcji filmowej/telewizyjnej: 112,31 zł, 119,55 zł, 91,27 zł, 89,57 zł, 55,32 zł,
 - w tzw. zawodach droższych (np. technik usług kosmetycznych): 172,64 zł, 183,78 zł, 157,19 zł, 158,07 zł, 123,82 zł,
 - w zawodzie medycznym: 460,38 zł, 490,07 zł, 471,58 zł, 484,74 zł, 450,49 zł.
- na słuchacza szkoły policealnej, który uzyskał dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe: 918,90 zł, 978,17 zł, 2190,58 zł, 2441,94 zł, 5189,11 zł;
- na słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w danym zawodzie: 3759,15 zł, 4001,60 zł, 4624,55 zł, 4548,10 zł, 4548,10 zł.

Obliczenia arytmetyczne stawek dotacji były prawidłowe, a ich aktualizacja w poszczególnych latach budżetowych przebiegała zgodnie z trybem określonym w art. 43 ufoz. Stawki dotacji były na bieżąco publikowane na stronie internetowej UML, w zakładce dotowanie szkół i placówek³⁸.

(akta kontroli tom II str. 3-67)

Według opinii Dyrektora Departamentu Oświaty i Wychowania UML, zmiana w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. na rok 2023 została wprowadzona we właściwym kierunku, tj. ograniczenia

³⁷ W załącznikach do kolejnych rozporządzeń ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. określa się na każdy kolejny rok algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. W algorytmie Ur,_i jest symbolem oznaczającym statystyczną liczbę uczniów lub słuchaczy w i-tej jednostce samorządu terytorialnego, ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego wg stanu na dzień 30 września i na 10 października i obliczaną wg wzoru wskazanego w załącznikach.

³⁸ <https://lublin.eu/mieszkanicy/edukacja/szkoly-i-placowki/dotowanie-publicznych-i-niepublicznych-szkol-i-placowek/>

finansowania kształcenia słuchaczy w każdym miesiącu na rzecz finansowania za tzw. „efekt”, natomiast powinna być bardziej rozłożona w czasie, aby nie stanowiła radykalnej zmiany w trakcie roku szkolnego, a nawet semestru, zarówno in minus (kształcenie), jak i in plus („efekt”). Należałoby wprowadzić tzw. *vacatio legis* obowiązywania rozporządzenia w tym zakresie najlepiej od nowego roku szkolnego albo od zakończenia obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym rodzaju szkół dla dorosłych (od maja w liceach ogólnokształcących i od lipca w szkołach policealnych). Ponadto niezasadne jest zrównanie kosztocłonności kształcenia w formie stacjonarnej i zaocznej, skoro ramowy plan nauczania jest inny dla tych dwóch form, co oznacza, że kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej na ucznia kształconego w formie stacjonarnej powinna być adekwatna do ramowego planu nauczania i oscylować pomiędzy kwotą przewidzianą obecnie na kształcenie w formie dziennej i zaocznej.

(akta kontroli tom I str. 142-143, 162-168, 270-271)

6. Prawidłowość działań Urzędu w zakresie udzielania szkołom dotacji na ucznia, uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu sprawdzono na próbie dwóch szkół sieciowych: Policealnej Szkoły Kursor oraz Zaocznej Policealnej Szkoły Cosinus. Zweryfikowano dokumentację dotyczącą wnioskowania o dotację na 2022 r., comiesięczne informacje o liczbie uczniów i ich korekty, zapisy w ewidencji księgowej, zrealizowane płatności (wyciągi bankowe) oraz rozliczenie dotacji złożone za 2022 r.

Wielkość dotacji udzielonych ww. Szkołom w latach 2019-2023 (I kwartał) wyniosła łącznie 5 636 183,66 zł (w tym: 4 214 922,33 zł dla Szkoły Cosinus i 1 421 261,33 zł dla Szkoły Kursor), co stanowiło 15,4% dotacji ogółem udzielonych szkołom niepublicznym dla dorosłych w tym okresie.

W 2022 r. badane szkoły otrzymały i rozliczyły dotacje w następujących kwotach:

- Szkoła Cosinus otrzymała dotację 1 060 331,70 zł, wykorzystala 984 453,78 zł i 24 stycznia 2023 r. dokonała zwrotu niewykorzystanych środków 75 877,99 zł (dotacja na uczniów z art. 26 ust. 2 ufzo wyniosła 760 476,62 zł, za efekty kształcenia – 223 977,16).
- Szkoła Kursor otrzymała dotację 395 886,90 zł, wykorzystala 389 853,97 zł i 12 stycznia 2023 r. dokonała zwrotu niewykorzystanych środków 6032,93 zł (dotacja na uczniów z art. 26 ust. 2 ufzo wyniosła 207 784,21 zł, za efekty kształcenia – 182 069,76 zł³⁹).

Zbadane kwoty dotacji stanowiły 15,9% dotacji ogółem przyznanych i rozliczonych w 2022 r. Zbadane kwoty dotacji na uczniów spełniających wymóg frekwencji stanowiły 14% dotacji udzielonych w 2022 r. na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo.

W wyniku badania ww. dokumentacji ustalono m.in., że:

- dotacja została udzielona uprawnionym podmiotom;
- dochowano trybu udzielania i rozliczania dotacji określonego w uchwale 978/XXXVIII/2017 – w wymaganych terminach otrzymano dokumenty, zgodne ze wzorami określonymi w uchwale;
- weryfikowano przekazanie przez szkoły danych do SIO wg stanu na 30 września 2021 r. w zakresie spełnienia warunku wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 2 ufzo;
- weryfikowano składane informacje o liczbie uczniów i w uzasadnionych przypadkach wzywano Szkoły do złożenia korekt (np. Zaoczna Policealna Szkoła Cosinus informację o faktycznej liczbie uczniów w lutym 2022 r. korygowała 5-krotnie - prawidłowe wielkości zostały ostatecznie ustalone 4 kwietnia 2022 r.);

³⁹ W tym kwota 77 317,70 zł z tytułu kwalifikacyjnych kursów zawodowych ujętych w rozdziale 80151 Kwalifikacyjne kursy zawodowe.

- środki finansowe przekazano na rachunki bankowe szkół wskazane we wnioskach o udzielenie dotacji. Szkoła Kursor otrzymała 12 transz dotacji w terminach zgodnych z art. 34 ust. 1 ufzo (pierwszą zapłacono 19 stycznia, a dwunastą 15 grudnia 2022 r.), a Zaoczna Policealna Szkoła Cosinus otrzymała 10 transz dotacji (pierwszą zapłacono 19 stycznia, a ostatnią 15 grudnia 2022 r.; brak wypłaty w miesiącu lutym i lipcu wynikał z istotnej korekty liczby uczniów bez wymaganej frekwencji z poprzedniego miesiąca). Ponadto Szkoła Cosinus dokonywała w trakcie roku zwrotów dotacji (po kontrolach UML) za słuchaczy bez frekwencji w kwietniu, maju i czerwcu 2022 r. w łącznej kwocie 5072,71 zł;
- kwoty dotacji przekazane szkołom na ucznia odpowiadały kwotom przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t.;
- nie wystąpiły przypadki naliczania i płatności odsetek w związku z nieterminowym przekazaniem dotacji z winy organu, o których mowa w art. 48 ust. 1 ufzo;
- złożone rozliczenia dotacji były zgodne z ewidencją księgową (Fundacja Mensam, tj. organ prowadzący, 20 stycznia 2023 r. złożyła korektę rozliczenia pobrania i wykorzystania dotacji w 2022 r. dotyczącą Zaocznej Policealnej Szkoły Cosinus;
- do Urzędu nie wpływały skargi w związku z dotacjami udzielonymi ww. szkołom.
(akta kontroli tom I str. 140-143, tom II str. 548-853, tom III str. 3-102)

7. Prawidłowość działań Urzędu w zakresie udzielania szkołom dotacji za efekty kształcenia (na podstawie art. 26 ust. 5 ufzo) sprawdzono na próbie tych samych dwóch szkół sieciowych, tj.: Policealnej Szkoły Kursor oraz Zaocznej Policealnej Szkoły Cosinus. Kwoty dotacji za efekty kształcenia poddane badaniu stanowiły 23,2% dotacji udzielonych w 2022 r. na podstawie art. 26 ust. 5 ufzo. Środki finansowe przekazano na rachunki bankowe szkół wskazane we wnioskach o udzielenie dotacji.

We wniosku o dotację na 2022 r. dla Policealnej Szkoły Kursor, złożonym we wrześniu 2021 r. zadeklarowano 90 słuchaczy, którzy uzyskają dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe i 20 uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych, którzy zdadzą egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie.

W 2022 r., po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. a ufzo, na absolwentów Policealnej Szkoły Kursor, którzy uzyskali dyplom zawodowy trzykrotnie wystąpiono o kwoty dotacji za efekty kształcenia. Po weryfikacji dokumentów, UML przekazał dotację w łącznej kwocie 182 069,76 zł należną za 60 słuchaczy.

(akta kontroli tom I str. 140-143, tom II str. 548-622, 653-689, 698-703)

We wniosku o dotację na 2022 r. dla Zaocznej Policealnej Szkoły Cosinus, złożonym we wrześniu 2021 r. zadeklarowano 460 słuchaczy, którzy uzyskają dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe i 80 uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych, którzy zdadzą egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie.

Fundacja Mensam złożyła w 2022 r. dwa wnioski o dodatkowe kwoty dotacji, po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. a ufzo, na absolwentów ww. Szkoły Cosinus, którzy uzyskali dyplom zawodowy. Po weryfikacji dokumentów, UML przekazał dotację w łącznej kwocie 223 977,16 zł należną za 98 słuchaczy.

(akta kontroli tom I str. 140-143, tom II str. 704-853, tom III str. 53-58, 85-102)

W wyniku analiz przedłożonej dokumentacji ustalono m.in., że:

- szkoły którym udzielono dotacji za efekty kształcenia przekazały wymagane dane do SIO;

- nie wystąpiły przypadki naliczania i płatności odsetek w związku z nieterminowym przekazaniem dotacji z winy organu, o których mowa w art. 48 ust. 1 ufzo;
- złożone rozliczenia dotacji były zgodne z ewidencją księgową oraz z zasadami wynikającymi z uchwały 978/XXXVIII/2017.

(akta kontroli tom I str. 140-143, tom II str. 548-853, tom III str. 3-102)

8. Obydwie stosowane w okresie objętym kontrolą aplikacje informatyczne (ODPN i Dotacje Vulcan) posiadały funkcjonalności uniemożliwiające operatorom systemu w szkołach kształcących osoby dorosłe wprowadzenie tego samego słuchacza przez dwie szkoły. Komunikat blokujący w systemie informował szkołę, która wprowadzała określonego słuchacza jako „drugiego”, iż został on już wykazany do dotacji przez inną szkołę. Jeżeli druga szkoła chciała uwzględnić słuchacza do dotacji w danym miesiącu – powinna zgłosić problem do organu dotującego, który na podstawie art. 27 ufzo przeprowadzał w takiej sytuacji postępowanie wyjaśniające i kierował zapytania do obydwu szkół celem dostarczenia oświadczeń słuchacza o uczęszczaniu do nich. Po zakończeniu postępowania, dotacja w myśl zasady „jeden uczeń, jedna szkoła, w jednym miejscu” powinna być przekazana jednej ze szkół. Okoliczność kształcenia słuchacza w różnych zawodach nie miała znaczenia przy przekazywaniu dotacji. W danym miesiącu powinien być wykazany do dotacji jeden słuchacz kształcony w jednym zawodzie (do szkoły należał ewentualny wybór w którym zawodzie).

Urząd miał również możliwość wygenerowania z aplikacji Dotacje Vulcan miesięcznego raportu uczniów wykazanych jednocześnie w kilku jednostkach. Raporty takie zawierały: imię, nazwisko, datę urodzenia i PESEL ucznia, nazwy szkół w których wykazano tego samego ucznia oraz rodzaj dotowanej działalności.

(akta kontroli tom I str. 565-588, 669-685)

W ramach kontroli przedłożona została dokumentacja 69 spraw prowadzonych w Referacie ds. dotacji w związku z weryfikowaniem przypadków podwójnego wykazywania słuchaczy do dotacji w latach 2020-2023 (od czasu wdrożenia aplikacji Dotacje Vulcan). Najwięcej – 44 sprawy przeprowadzono w 2020 r. (43 dotyczyły szkół policealnych i 1 liceum ogólnokształcącego dla dorosłych). W 2021 r. wyjaśniano siedem przypadków uczniów wykazanych podwójnie, w 2022 r. – 17 i w 2023 r. – jednego. Sprawy były inicjowane przez zainteresowane szkoły (wpływały informacje o faktycznej liczbie uczniów w danym miesiącu z adnotacją o niemożliwości wprowadzenia konkretnego ucznia lub inna korespondencja w tym zakresie) albo przez Urząd – po weryfikacji danych w systemie informatycznym lub wygenerowaniu raportu uczniów wykazanych jednocześnie w kilku jednostkach. Postępowanie Urzędu było zgodne z trybem określonym w art. 27 ufzo.

(akta kontroli tom I str. 609-637, 669-685)

Badanie próby 15 uczniów, których dane zostały wprowadzone do SIO przez dwie lub więcej szkół jednocześnie nie wykazało przypadków podwójnego dotowania przez Urząd.

(akta kontroli tom I str. 602-608)

W lutym 2023 r. w ramach kontroli doraźnej R/22/006 „Pobieranie i wykorzystywanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe” przeprowadzonej przez NIK w Szkole Policealnej Medycznej GoWork.pl w Lublinie, skierowana została korespondencja do UML dotycząca zweryfikowania wskazanej grupy 11 uczniów co do kwot i okresów miesięcznych dotowania. W wyniku tej weryfikacji stwierdzono dwa przypadki wypłaty dotacji na tych samych uczniach dwóm szkołom (we wrześniu i październiku 2022 r.). Po sprawdzeniu, UML 1 marca 2023 r. wystosował korespondencję do Szkoły GoWork.pl, w której wystąpił o zwrot dotacji pobranej nienależnie na uczniów (J.D. za wrzesień 2022 r. i J.L. za październik

2022 r.), wskazując, że ich status w systemie został wpisany „TAK/ EXTRA”, podczas gdy powinno być „TAK/BRAK”. Tego samego dnia organ prowadzący Szkoła GoWork.pl Sp. z o.o. dokonał zwrotu kwoty dotacji pobranej nienależnie tj. 1127,54 zł.

Jednocześnie 3 marca 2023 r. Kierownik Referatu ds. dotacji dokonał w systemie „helpdesk” zgłoszenia dotyczącego interwencji w kwestii wykazywania w aplikacji Dotacje Vulcan słuchaczy ze statusem „EXTRA” za poprzedni miesiąc, gdyż system niewystarczająco zabezpieczał przed ryzykiem podwójnego dotowania szkół dla dorosłych za ten sam miesiąc. Po aktualizacji oraz wprowadzeniu poprawek eliminujących zgłoszone luki w systemie Dotacje Vulcan dokonano weryfikacji danych. Po stwierdzeniu, że problem został rozwiązany i aplikacja działa w tym zakresie prawidłowo, 22 marca 2023 r. zamknięto zgłoszenie.

(akta kontroli tom I str. 585-601)

Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że w celu realizacji przepisu art. 27 ufzo nie wykorzystywano danych z SIO. Dane w systemie Dotacje Vulcan są wprowadzane od 1 do 5 dnia każdego miesiąca, natomiast w SIO powinny być wprowadzane w ciągu 7 dni od dnia zaistnienia przyczyny przekazania danych co oznacza, że zakresy czasowe wprowadzania danych w obu systemach nie są kompatybilne. Ponadto, w systemie Dotacje Vulcan dane są wprowadzane wg stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca natomiast w SIO mogą być wprowadzane wg stanu na każdy dzień miesiąca, w którym zaistniała przyczyna ich przekazania. Odwoływanie się do danych przekazanych w SIO prowadziłoby do wniosku, że w ogóle należałoby oprzeć proces przekazywania dotacji na danych w SIO, a zaprzestać wykorzystywania systemu Dotacje Vulcan. Wymagałoby to uzyskania dostępu do SIO i pobierania raportu o słuchaczach wg stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca, a ponadto w SIO musiałyby być wprowadzone dane o dacie zapisu słuchacza w księdze uczniów, nie później jak w pierwszym dniu roboczym danego miesiąca, a także organy dotujące korzystałyby z adekwatnego raportu w SIO o słuchaczach, na których przysługiwałaby dotacja w danym miesiącu.

(akta kontroli tom I str. 585-588)

9. W dokumentacji znajdującej się w UML dotyczącej udzielania w 2022 r. dotacji niepublicznym szkołom kształcącym osoby dorosłe (Policealnej Szkole Kursor oraz Zaocznej Policealnej Szkole Cosinus) nie stwierdzono przesłanek do wzywania przez organ dotujący dyrektora szkoły, placówki lub organu prowadzącego tę szkołę lub placówkę do wykonania w wyznaczonym terminie działań, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1-3 ufzo, tj. do przekazania rozliczenia lub informacji o liczbie uczniów, albo wykonania decyzji administracyjnej lub wyroku sądu. Podmioty dotowane terminowo przekazały rozliczenia pobrania i wykorzystania dotacji za dany rok oraz informacje o faktycznej liczbie uczniów na dany miesiąc 2022 r. Nie stwierdzono również przypadków niewykonania przez nie decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją.

Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą ze strony szkół kształcących osoby dorosłe/organów prowadzących nie występowały przypadki działań wymienionych w art. 37 ust. 1 ufzo.

(akta kontroli tom I str. 169-175, 585-588, tom II str. 548-853, tom III str. 3-102)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UML w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Urząd nie dokonał zapłaty zobowiązania wobec CNIb „Żak” Sp. z o.o. w kwocie 680 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego, zasądzonych od Prezydenta w wyroku WSA

z 24 listopada 2021 r. (sygn. akt I SA/Lu 390/21), prawomocnym od dnia 14 stycznia 2022 r. i doręczonym UML 8 lutego 2022 r., stwierdzającym bezskuteczność zaskarżonej czynności.

Według wydruku z elektronicznego systemu mdok Urzędu, sprawa została założona 8 lutego 2022 r. i tego samego dnia przekazana z Kancelarii Ogólnej UML do Sekretariatu Biura Obsługi Prawnej, a następnie do radcy prawnego prowadzącego sprawę. W trakcie kontroli NIK, po upływie 507 dni od daty otrzymania wyroku, radca prawny UML prowadzący sprawę ze skargi CNIb „Żak” Sp. z o.o. złożył 30 czerwca 2023 r. wniosek do Wydziału Organizacji Urzędu o dokonanie tego wydatku.

Radca prawny wyjaśnił, że w dniu 14 grudnia 2021 r. wpłynęło od pełnomocnika CNIb „Żak” Sp. z o.o. wezwanie do zapłaty kosztów procesu w kwocie 680 zł w sprawie o sygnaturze akt I SA/Lu 390/21. W dniu wpłynięcia ww. wezwania koszty były niewymagalne ze względu na fakt, iż orzeczenie WSA z 24 listopada 2022 r. stało się prawomocne i wymagalne z dniem 14 stycznia 2022 r. W odpowiedzi na ww. wezwanie telefonicznie poinformował pełnomocnika CNIb „Żak” Sp. z o.o. o przedwczesności wezwania. Ze względu na dużą liczbę spraw sądowych oraz brak prawidłowego ponownego wezwania do zapłaty ww. orzeczenia przez nieuwagę wyrok ten nie został zrealizowany. Po analizie, w dniu 30 czerwca 2023 r. złożony został wniosek o realizację ww. wyroku.

(akta kontroli tom II str. 244-251, 456-495)

OCENA CZĄSTKOWA

UML udzielał i rozliczał dotacje dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe z tytułu uczestnictwa ucznia w zajęciach oraz efektów kształcenia uprawnionym podmiotom, w wymaganych wysokościach, terminach i trybie. W celu zwiększenia skuteczności weryfikacji uczniów wykazywanych do dotacji, w Urzędzie stosowano program informatyczny, umożliwiający m.in. zidentyfikowanie miesięczne każdego ucznia, na którego udzielono dotacji. Podejmowano także inne działania mające na celu wyeliminowanie nadużyć w pobieraniu dotacji, polegające na zobowiązaniu szkół do przekazywania harmonogramów zajęć i list obecności, jednak były one nieskuteczne ze względu na ich niezgodność z przepisami ufo, co potwierdził NSA w wyroku z 12 października 2022 r., unieważniając odpowiednie postanowienia uchwały Rady Miasta dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji.

W marcu 2023 r. zidentyfikowano i wyeliminowano luki w systemie informatycznym, skutkujące możliwością podwójnego dotowania ucznia przez UML. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieterminowej realizacji wyroku w zakresie zwrotu kosztów postępowania nie miała istotnego znaczenia dla oceny badanego obszaru.

2. Kontrolowanie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 32 Regulaminu Organizacyjnego UML, do Wydziału Kontroli należała m.in. realizacja zadań z zakresu planowania i prowadzenia planowych i doraźnych kontroli w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych oraz podmiotach spoza sektora finansów publicznych, które korzystały ze środków finansowych budżetu Miasta, sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych kontroli oraz prowadzenie postępowań pokontrolnych.

Tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji został określony w uchwale nr 978/XXXVIII/2017, która w 2018 r. została zaskarżona przez CNIb „Żak” Sp. z o.o. do WSA, co zostało opisane w pkt 3 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W uchwale 978/XXXVIII/2017 w zakresie związanym z kontrolą dotacji oświatowych określono m.in. rodzaje kontroli, warunki i miejsca prowadzenia czynności kontrolnych, prawa kontrolujących (m.in. w szkołach niepublicznych kształcących

osoby dorosłe – obserwacji i sprawdzenia spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, a także uzyskiwania listy uczniów obecnych na zajęciach podpisanej przez nauczyciela), jak również procedurę odmowy podpisania protokołu przez podmiot kontrolowany oraz zasady sporządzania i zakresu danych w wystąpieniu pokontrolnym⁴⁰.

WSA⁴¹ uznał za niezgodne z ufzo unormowania ww. uchwały zawarte w:

- § 5 ust. 5 pkt 5 (uprawnienie kontrolujących do uzyskiwania poświadczenia dokumentów za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany) jako wykraczające poza zakres delegacji ustawowej dla j.s.t., o jakiej mowa w art. 38 ust. 1 ufzo;
- § 5 ust. 5 pkt 7 (uprawnienie kontrolujących do uzyskania listy uczniów obecnych na zajęciach podpisanej przez nauczyciela) jako pozostające w sprzeczności z art. 36 ust. 3 i art. 26 ust. 3 ufzo oraz wykraczające poza zakres delegacji ustawowej dla j.s.t., o jakiej mowa w art. 38 ust. 1 ufzo;
- § 5 ust. 2 (uprawnienie do kontroli prawidłowości pobrania dotacji przeprowadzanych w miejscach i w czasie realizacji podstawy programowej lub innych zadań statutowych przez podmiot kontrolowany) jako wykraczające poza delegację ustawową wynikającą z art. 38 ust. 1 ufzo.

WSA stwierdził, że wykonywanie czynności kontroli prawidłowości pobrania dotacji (a więc zasadniczo tego, czy przysługuje ona danemu podmiotowi i na jaką liczbę uczniów) w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej może doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania placówki w stopniu nad wyraz uciążliwym. WSA zwrócił również uwagę, że jeżeli ustawodawca dopuszcza obecność innych osób w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej, tak jak w przypadku osób sprawujących nadzór pedagogiczny, wówczas wyraźnie przewiduje to w ustawie (art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe). Takiego rozwiązania nie przewidziano dla osób kontrolujących wykorzystanie dotacji.

(akta kontroli tom II str. 540-547)

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że celem wprowadzenia zapisów w § 5 zaskarżonej uchwały było m.in. uregulowanie praw kontrolującego, w tym obejmujących przeprowadzanie oględzin obiektów i składników majątkowych (pkt 3), sporządzanie niezbędnych kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i uzyskiwania poświadczenia ich za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany, a także składania adnotacji na oryginałach udostępnionych dokumentów o skorzystaniu z prawa do ich wglądu (pkt 5) w odniesieniu do obowiązków kontrolowanego z powodów m.in. eliminowania nadużyć zachodzących w wyniku stosowania praktyk pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne dla dorosłych w wysokości znacznie przekraczającej kwotę wynikającą z liczby słuchaczy faktycznie uczęszczających do szkoły oraz skutecznego wykonywania kompetencji określonych w ufzo. Celem było również prowadzenie sprawnej bieżącej kontroli prawidłowości pobrania dotacji, także na etapie pomiędzy wykazaniem uczniów do dotacji, a jej przekazaniem. Pobranie dotacji to proces, który rozpoczyna się złożeniem informacji o faktycznej

⁴⁰ W Urzędzie obowiązywała także procedura przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli wprowadzona zarządzeniem Prezydenta nr 680/2010 z 28 września 2010 r., a następnie – po zmianie organizacyjnej, przez Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego (zarządzenie Prezydenta nr 40/2/2022 z 8 lutego 2022 r. W procedurach tych określono m.in. cel i planowanie kontroli, zasady wydawania upoważnień do kontroli, wyłączenia, prawa i obowiązki kontrolujących, zasady przeprowadzania i dokumentowania czynności kontrolnych, sporządzania protokołu kontroli, zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu kontroli oraz sporządzania wystąpienia pokontrolnego i zawiadomień w przypadku ujawnienia czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podejrzenia popełnienia przestępstwa. Procedury te były wykorzystywane pomocniczo w kontroli dotacji oświatowych.

⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z 20 lipca 2018 r. (sygn. akt I Sa/Lu 200/18) podtrzymany wyrokiem NSA z 12 października 2022 r. (sygn. akt I GSK 3343/18).

liczbie uczniów (konkretyzacji planowanej liczby), jej analizą i weryfikacją w oparciu o dane o uczniach zarejestrowane w systemie informatycznym udostępnionym podmiotom dotowanym, ewentualną korektą informacji o faktycznej liczbie uczniów, obliczeniem kwoty dotacji w oparciu o obowiązującą stawkę dotacji, a wreszcie dokonaniem przelewu na rachunek bankowy szkoły. Jeżeli ustalenia kontroli polegającej na obserwacji spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych są inne niż prognoza szkoły o faktycznej liczbie uczniów, mogą one spowodować dokonanie korekty informacji o faktycznej liczbie uczniów, a także zawiadomienie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyłudzenia dotacji w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Powyższe oznacza, że kontrola prawidłowości pobrania dotacji nie musi mieć jedynie charakteru represyjnego i edukacyjnego, kiedy jest dokonywana po przekazaniu dotacji, ale także prewencyjny i edukacyjny, kiedy jest prowadzona przed przekazaniem dotacji.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił również, że postanowienia uchwały objęte wyrokiem NSA były stosowane od dnia wejścia w życie uchwały (20 stycznia 2018 r.) do dnia wydania wyroku (12 października 2022 r.). Odnośnie do kontroli frekwencji – uczestnictwo słuchaczy na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych dokumentowano protokołami podpisywanymi przez strony uczestniczące w oględzinach, tj. kontrolera i nauczyciela prowadzącego zajęcia (były to załączniki do protokołu kontroli). Jednak podpis nauczyciela nie miał wpływu na istotność ustaleń, a nauczyciel mógł odmówić potwierdzenia podpisem liczby uczniów na zajęciach przez niego prowadzonych. Po wydaniu wyroku NSA został zmieniony § 3 ust. 5 pkt 3 uchwały poprzez dodanie słuchaczy, których dane osobowe mogą być przedłożone w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania, ale z uwagi na stanowisko NSA co do 14-dniowego terminu nie jest jeszcze wypracowana metoda jego stosowania, aby uniknąć zaskarżenia ww. przepisu. Wydział Oświaty podjął prace nad sporządzeniem tekstu jednolitego uchwały.

(akta kontroli tom I str. 565-584)

WSA w wyroku orzekł także o częściowej niezasadności zarzutów skargi co do niezgodności z prawem i oddalił ją w zakresie nw. postanowień uchwały:

- § 5 ust. 4 pkt 1 i 3, tj. zapewnienia przez podmiot kontrolowany kontrolującym warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli poprzez udostępnienie pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli (pkt 1) i umożliwienia sporządzania niezbędnej dla przeprowadzenia kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów z możliwością poświadczenia za zgodność z oryginałem (pkt 3);
- § 5 ust. 5 pkt 3, tj. prawa do przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych podmiotu kontrolowanego;
- § 5 ust. 5 pkt 5 w zakresie sporządzania niezbędnych kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów, czy składania adnotacji na oryginałach udostępnionych dokumentów o skorzystaniu z prawa do ich wglądu.

W ocenie WSA, zakwestionowane powyżej zapisy stanowiły gwarancję realizacji przez uprawnione podmioty czynności w kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych z budżetu j.s.t., wynikających z art. 36 ust. 1 i 2 ufzo (miały sprzyjać sprawnej i szybkiej kontroli).

(akta kontroli tom II str. 162-240, 540-547)

2. Wydział Kontroli przeprowadzał w latach 2019-2023 (I półrocze) kontrole planowe i doraźne zlecone przez Prezydenta (m.in. gospodarowania środkami publicznymi, problemowe, sprawdzające oraz realizowane na podstawie przepisów

szczególnych, w tym uchwał Rady Miasta w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Miasta na realizację zadań publicznych).

W latach objętych kontrolą NIK, sporządzano roczne plany kontroli, które zatwierdzał Prezydent. W procesie ich przygotowywania wykorzystywano (zgodnie z obowiązującymi procedurami⁴²) m.in. potrzeby kierownictwa Urzędu, wnioski zgłaszane przez kierowników komórek organizacyjnych, skargi wpływające do Urzędu⁴³ oraz wyniki analizy ryzyka przeprowadzone w Wydziale Kontroli. Wydział Oświaty i Wychowania w grudniu każdego roku przekazywał pisma z propozycjami zadań kontrolnych w przedszkolach, szkołach oraz szkołach dla dorosłych, wskazując temat, jednostkę, okres kontroli i uzasadnienie jej realizacji.

(akta kontroli tom I str.169-173, 186-234, 291-303, 461-499, tom II str. 540-547, tom III str. 123-174)

W planach kontroli na kolejne lata (2019-2023) ujmowano odpowiednio zadania kontrolne:

- w zakresie kompleksowej gospodarki finansowej jednostek oświaty i instytucji kultury Miasta: 13; 15; 13; 29; 21 (w planie na 2023 r. ujęto także cztery kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych w instytucjach kultury);
- problemowe w jednostkach organizacyjnych lub podmiotach korzystających ze środków budżetu Miasta: dwie; zero; sześć; dwie; dwie;
- dotyczące dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne inne niż j.s.t.⁴⁴: 12; 10; 16; 17; siedem;
- dotyczące liczby uczniów w szkołach dla dorosłych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż j.s.t.⁴⁵ (sprawdzenie ustawowego progu frekwencji 50% obecności na zajęciach w danym miesiącu): pięć; pięć; w 2021 r. zero; w planach na 2022 r. i 2023 r. zapisano ogólnie – „sprawdzenie frekwencji w wybranych miesiącach, do kontroli zostaną wybrane szkoły po analizie informacji miesięcznych o frekwencji słuchaczy”.

W 2019 r. dwukrotnie zmieniano plan kontroli, a efektem zmian było zwiększenie o 14 liczby kontroli, w tym zmieniono podmioty kontrolowane w zakresie liczby uczniów w szkołach kształcących osoby dorosłe i zwiększono ich liczbę z pięciu do dziewięciu oraz dodano dziesięć nowych zadań kontrolnych w jednostkach organizacyjnych Miasta (w związku z pozyskanymi bieżącymi informacjami o nieprawidłowościach, skargami lub na wniosek jednostek organizacyjnych Urzędu). W 2020 r. trzykrotnie zmieniano plan zwiększając o 13 liczbę podmiotów kontrolowanych, w tym dodano zadanie kontroli frekwencji uczniów w szkołach Etat oraz w związku z pandemią COVID-19 wprowadzono do planu zadania kontroli na dokumentach złożonych przez dotowane podmioty niepubliczne w zakresie analizy danych o liczbie uczniów oraz rozliczeń dotacji za 2019 r. W 2021 r. plan kontroli poddano jednej zmianie, dodając siedem nowych zadań, w tym cztery kontrole sprawdzenia obecności uczniów na zajęciach w szkołach kształcących osoby dorosłe („Żak”, Cosinus, GoWork.pl i Perspektywa). W 2022 r. plan kontroli nie podlegał zmianom.

(akta kontroli tom I str. 461-499)

⁴² Procedury przeprowadzania kontroli przyjęte zarządzeniami Prezydenta: nr 680/2010 z 28 września 2010 r. oraz nr 40/2/2022 z 8 lutego 2022 r.

⁴³ Przedłożono skargi na działalność szkół, m.in.: Liceum Ogólnokształcącego „Żak”, Szkoły Policealnej CNIb „Żak” i Szkoły Policealnej GoWork.pl.

⁴⁴ W 2019 r. 5 kontroli dotyczyło szkół dla dorosłych prowadzonych przez: CNIb „Żak” Sp. z o.o., Cosinus Sp. z o.o., TEB Edukacja Sp. z o.o., Zakład Doskonalenia Zawodowego i Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, a w 2020 r. – jedna dotyczyła szkoły dla dorosłych Blue.

⁴⁵ W 2019 r. wszystkie dotyczyły szkół kształcących osoby dorosłe prowadzonych przez CNIb „Żak” Sp. z o.o., Cosinus Sp. z o.o., TEB Edukacja Sp. z o.o., Atut Lider Kształcenia oraz Kursor, w 2020 r. były to kontrole w szkołach prowadzonych przez CNIb „Żak” Sp. z o.o., Cosinus Sp. z o.o., TEB Edukacja Sp. z o.o., Nova Centrum Edukacyjne Sp. z o.o. i szkołach GoWork.pl prowadzonych przez A. Kosieradzkiego.

Według sprawozdań z działalności Wydziału Kontroli w kolejnych latach zrealizowano następujące zadania kontroli dotacji oświatowych w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe (ujęte w planach kontroli):

- w 2019 r. wszczęto i prowadzono trzy kontrole wykorzystania dotacji (według stanu na 31 grudnia 2019 r. dwie pozostawały w toku). W wyniku tych kontroli sprawdzono wydatki w łącznej kwocie 10 807 027,52 zł, zakwestionowano 3 935 228,11 zł, tj. 36,4% (jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem). Przeprowadzono także dwie kontrole pobrania dotacji (weryfikacji liczby uczniów wykazanych do dotacji w szkołach) sprawdzając wydatki w kwocie 1 640 405,56 zł, z czego zakwestionowano 134 719,61 zł, tj. 8,2% (w tym 75 912,26 zł jako dotację pobraną w nadmiernej wysokości i 58 807,35 zł jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem). Organy prowadzące niepubliczne szkoły dobrowolnie zwróciły 10 078,26 zł (tj. 7,5% kwoty zakwestionowanej w kontrolach pobrania), pozostałe sprawy przekazano do Wydziału Oświaty w celu wszczęcia postępowań administracyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno nieprawidłowych wydatków, jak i zawiżania uczniów zgłaszanych do dotacji. W 2019 r. kontynuowano także sprawdzanie frekwencji. Czynności takie realizowano w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe prowadzonych przez 10 organów. Kontrole te realizowano na wszystkich zajęciach w szkołach (zgodnie z harmonogramem zajęć), w dni wolne od pracy w okresach miesięcznych (w niektórych przypadkach czynności kontrolne trwały przez 9 miesięcy - od stycznia do czerwca, a następnie od października do grudnia). Uzyskane oszczędności w poszczególnych szkołach opisano w pkt 6 dalszej części niniejszego wystąpienia.

- w 2020 r. przeprowadzono cztery kontrole wykorzystania dotacji (w tym trzy kontynuowano od 2019 r. sprawdzając wydatki w łącznej kwocie 10 807 027,52 zł, z której po zakończeniu czynności kontrolnych zakwestionowano 8 942 331,43 zł, tj. 82,7%, jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem). Czwarta kontrola była jednocześnie sprawdzeniem w zakresie prawidłowości pobrania, jak i wykorzystania dotacji. Objęto nią kwotę 360 611,79 zł, z czego zakwestionowano 235 796,42 zł, tj. 65,4% (w tym 216 815,11 zł jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem i 18 981,31 zł jako dotację pobraną w nadmiernej wysokości). Wszystkie sprawy przekazano do Wydziału Oświaty w celu wszczęcia postępowań administracyjnych. Do czasu wprowadzenia ograniczeń epidemicznych z powodu pandemii COVID-19 kontynuowano sprawdzanie na bieżąco frekwencji uczniów w niepublicznych szkołach kształcących dorosłych, obejmując kontrolami 24 szkoły sieciowe prowadzone przez pięć organów prowadzących.

- w 2021 r. z powodu pandemii COVID-19 nie prowadzono kontroli pobrania i wykorzystania dotacji w szkołach kształcących osoby dorosłe. Kontrolerzy prowadzili czynności analityczne wydatków wskazanych w rozliczeniach dotacji szkół policealnych i liceów dla dorosłych za lata 2019-2020, pozyskując informacje do przyszłych kontroli. W czasie luzowania ograniczeń z powodu pandemii COVID-19 kontynuowano sprawdzanie na bieżąco frekwencji w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe, obejmując kontrolami 12 szkół prowadzonych przez sześć organów prowadzących.

- w 2022 r. przeprowadzono dwie kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji w latach 2020-2021 (jedna pozostawała niezakończona wg stanu na 31 grudnia 2022 r., a w drugiej kwotę 4799,55 zł zakwalifikowano jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem i sprawę przekazano do odpowiedniej komórki organizacyjnej do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego). Po powrocie szkół do nauczania stacjonarnego kontynuowano sprawdzanie w szkołach kształcących osoby dorosłe bieżącego uczestnictwa słuchaczy w zajęciach i spełnienie wymogu 50% frekwencji. Kontrolami objęto dziewięć szkół

niepublicznych (prowadzonych przez pięć organów) – łącznie 256 kierunków/semestrów.

(akta kontroli tom I str. 500-554)

Nie zostały zrealizowane kontrole ujęte w planie na 2022 r. w następujących jednostkach: Niepubliczna Szkoła Policealna Lider, Niepubliczna Medyczna Szkoła Policealna Lider, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Lider i Liceum Ogólnokształcące Lider (kontrole te zostały przeniesione do planu pracy na 2023 r.).

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że kontrola szkół Lider nie została przeprowadzona w 2022 r. w związku z nieprzewidzianym w trakcie roku odejściem z pracy dwóch doświadczonych pracowników prowadzących kontrole dotacji (łącznie z pracy odeszło trzech na 10 aktywnych kontrolerów) i zmniejszona liczba pracowników uniemożliwiła zrealizowanie planu w całości. Kontrola została przeniesiona na 2023 r. i aktualnie trwa postępowanie pokontrolne – analizowane są dokumenty i wyjaśnienia złożone po podpisaniu protokołu kontroli i sformułowane zostanie wystąpienie pokontrolne z oceną wykorzystania dotacji.

W okresie objętym kontrolą nw. dotowane przez UML niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe nie zostały ujęte w planach kontroli sporządzanych na kolejne lata i nie poddane żadnej kontroli (wykorzystania dotacji lub frekwencji słuchaczy): Academia, Niepubliczna Medyczna Szkoła Policealna i Policealna Szkoła Zawodowa Polskiego Związku Motorowego.

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że w przypadku ww. szkół analiza złożonych rozliczeń dotacji za 2019 r. i 2020 r. nie wykazała zwiększonego ryzyka niewłaściwego wykorzystania dotacji. Szkoła Academia w 2021 r. nie wykazywała już słuchaczy do dotacji, a do Szkoły Policealnej Zawodowej Polskiego Związku Motorowego nie uczęszczało wielu słuchaczy - niewielki wzrost (o ok. 20 osób) nastąpił dopiero w roku szkolnym 2022/2023. Były to szkoły z niewielką liczbą słuchaczy (nie przekraczającą 100 osób, a w większości wykazywały ok. 50 osób miesięcznie lub mniej), pobierające niewielką dotację. W wyborze jednostek do kontroli zwraca się uwagę na czas od ostatniej kontroli, jednak nie jest to jedyny czynnik przy ustalaniu planu na dany rok. Decyzje podejmowane są z uwzględnieniem rentowności działań, tak aby zminimalizować sytuację, gdy nakłady przewyższają korzyści. Priorytetem w latach 2019-2023 były inne jednostki, w szczególności generujące wyższe ryzyko nadużyć przy wydatkowaniu środków.

(akta kontroli tom I str. 461-554, tom III str. 103-117, tom IV str. 606-620)

Przy planowaniu i realizacji zadań kontrolnych wykorzystywano także zasoby z aplikacji Dotacje Vulcan - jeden pracownik Wydziału Kontroli posiadał dostęp do przeglądania danych w aplikacji.

(akta kontroli tom I str. 565-584)

3. Prawidłowość prowadzenia kontroli pobrania i wykorzystania dotacji przez UML przeanalizowano na przykładzie 14 wybranych postępowań kontrolnych:

1/ Sprawdzenie wydatkowania dotacji udzielonej w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. szkołom prowadzonym przez CNiB „Żak” Sp. z o.o., tj. Liceum Ogólnokształcącemu dla Dorosłych „Żak” oraz Policealnej Szkole dla Dorosłych CNiB „Żak” (AK-K-I.1711.56.2019). Kontrolowany skorzystał z prawa odmowy podpisania protokołu kontroli. W wystąpieniu pokontrolnym określono kwotę 2 590 677,47 zł jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem określonym odpowiednio w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty i art. 35 ufoz;

2/ Sprawdzenie wydatkowania dotacji udzielonej w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. szkołom prowadzonym przez Fundację Mensam, tj. Zaocznej

Policealnej Szkole Cosinus, Policealnej Szkole Medycznej Cosinus i Zaocznemu Liceum Ogólnokształcącemu Cosinus (AK-K-I.1711.82.2019). W wystąpieniu pokontrolnym określono kwotę 2 475 233,20 zł jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem określonym odpowiednio w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty i art. 35 ufo;

3/ Sprawdzenie wydatkowania dotacji udzielonej w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. szkołom prowadzonym przez TEB Edukacja Sp. z o.o., tj. Technikum TEB Edukacja, Policealnej Szkole Europejskiej, Policealnej Szkole Medycznej TEB Edukacja, Policealnemu Studium Medycznemu TEB Edukacja (AK-K-I.1711.31.2019). W wystąpieniu pokontrolnym określono kwotę 3 876 420,76 zł jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem określonym odpowiednio w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty i art. 35 ufo;

4/ Sprawdzenie liczby uczniów wykazanych do dotacji w latach 2018-2019 oraz wydatkowania dotacji udzielonych w 2018 r. szkołom prowadzonym przez Towarzystwo Wiedzy Powszechnej (TWP) O/R, tj. Niepublicznej Medycznej Szkole Policealnej TWP, Niepublicznej Policealnej Szkole Medycznej TWP – „dla dorosłych” i Niepublicznemu Policealnemu Studium Medycznemu TWP (AK-K-I.1711.33.2019). W wystąpieniu pokontrolnym określono kwotę 50 936,23 zł jako pobraną w nadmiernej wysokości.

5/ Sprawdzenie liczby uczniów wykazanych do dotacji w latach 2018-2019 oraz wydatkowanie dotacji udzielonych Szkołom prowadzonym przez Zakład Doskonalenia Zawodowego tj. Policealne Studium Zawodowe Zakładu Doskonalenia Zawodowego, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Zakładu Doskonalenia Zawodowego i Technikum Zakładu Doskonalenia Zawodowego (AK-K-I.1711.14.2019). W wystąpieniu pokontrolnym określono kwotę 14 821,55 zł jako pobraną w nadmiernej wysokości i 58 807,35 zł jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 35 ust. 1-3 ufo.

6/ Sprawdzenie pobrania i wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych w latach 2018-2019 szkołom prowadzonym przez Blue Education Sp. z o.o. tj. Blue Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych, Blue Policealna Szkoła Zawodowa dla Dorosłych i Blue Medyczna Policealna Szkoła Zawodowa dla Dorosłych (AK-K-I.1711.26.2020). W wystąpieniu pokontrolnym kwotę 216 815,11 zł zakwalifikowano jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem oraz 18 981,41 zł jako pobraną w nadmiernej wysokości.

7/ Kontrola przeprowadzona w 2022 r. i zakończona wystąpieniem pokontrolnym z dnia 5 maja 2023 r. w zakresie wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych Policealnej Szkole Zawodowej Etat w latach 2020-2021 (KNW-K-I.1711.50.2022). W wystąpieniu pokontrolnym kwotę 147 406,91 zł zakwalifikowano jako wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufo.

8/ Sprawdzenie uczestnictwa słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w październiku, listopadzie i grudniu 2019 r. oraz w styczniu i lutym 2020 r. w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych „Żak” oraz w Policealnej Szkole dla Dorosłych CNiB „Żak” (AK-K-I.1711.73.2019, AK-K-I.1711.77.2019, AK-K-I.1711.86.2019, AK-K-I.1711.5.2020, AK-K-I.1711.14.2020). Kontrolowany skorzystał z prawa odmowy podpisania protokołów kontroli za listopad i grudzień 2019 r. W wystąpieniach pokontrolnych określono kwoty 6239,16 zł, 4323,42 zł, 5500,33 zł, 11 553,60 zł i 9402 zł jako dotację pobraną w nadmiernej wysokości.

9/ Sprawdzenie uczestnictwa słuchaczy wykazanych do dotacji w styczniu i lutym 2020 r. w Szkole Policealnej Medycznej GoWork.pl i Szkole Policealnej GoWork.pl (AK-K-I.1711.3.2020, AK-K-I.1711.12.2020). W wystąpieniach pokontrolnych określono odpowiednio kwoty 1066,48 zł i 548,56 zł jako dotację pobraną w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli tom II str. 540-547, tom III str. 175-834, tom IV str. 3-244)

W wyniku weryfikacji przedłożonej dokumentacji stwierdzono m.in., że:

- czynności kontrolne prowadzono zgodnie z art. 36 ufzo oraz procedurą kontroli dotacji określoną w uchwale 978/XXXVIII/2017 (realizowali je wykwalifikowani kontrolerzy⁴⁶, posiadający stosowne upoważnienia do kontroli);
- zadania kontrolne zostały właściwie zaplanowane (w wyniku wszystkich ww. kontroli określono środki dotacji do zwrotu – łącznie 9 488 733,54 zł), a ich przebieg został właściwie udokumentowany;
- w trakcie kontroli weryfikowano uzyskane dane z dokumentami złożonymi przez szkoły (informacje o liczbie uczniów, rozliczenia dotacji);
- kontrolami wykorzystania dotacji obejmowano okres do trzech lat budżetowych wstecz;
- w razie potrzeb prowadzono współpracę i wysyłano stosowną korespondencję do LKO w zakresie związanym z nadzorem pedagogicznym;
- trzy organy prowadzące dokonały zwrotów dotacji w kwotach odpowiednio: TWP - 50 936,23 zł i 14 004 zł odsetek oraz CniB „Żak” Sp. z o.o. 37 243,13 zł należności głównej i 2649 zł z tytułu odsetek (dot. kontroli frekwencji za 5 m-cy) oraz przedsiębiorca A. Kosieradzki prowadzący szkoły GoWork.pl - 1615,04 zł;
- po zakończonych postępowaniach kontrolnych, w przypadku braku wpłaty i sporu z dotowanymi co do kwalifikacji zakwestionowanych wydatków i konieczności zwrotu dotacji (sprawy wymienione w pkt 1-6 i 8) wszczynano z urzędu postępowania administracyjne⁴⁷. Okresy od zakończenia postępowania kontrolnego do wszczęcia postępowania administracyjnego wyniosły od 259 dni (sprawa CniB „Żak” dotycząca zwrotu kwoty 2 590 677,47 zł zakwalifikowanej jako dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem z udzielonej w latach 2017-2018) do 956 dni (sprawa Zakładu Doskonalenia Zawodowego dotycząca zwrotu kwoty 14 821,55 zł jako pobranej w nadmiernej wysokości i 58 807,35 zł jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 35 ust. 1-3 ufzo z dotacji udzielonej w latach 2018-2019). Przypadki te zostały opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 555, tom II str. 540-547, tom III str. 175-834, tom IV str. 3-605)

4. W dokumentacji zbadanych postępowań kontrolnych Wydziału Kontroli nie stwierdzono przesłanek wskazujących na utrudnianie lub udaremnianie prowadzenia czynności kontrolnych przez szkoły lub organy prowadzące, a tym samym do wszczęcia przez Urząd procedury, o której mowa w art. 36 ust. 6 i 7 ufzo.

Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśniła, że utrudnianie kontroli w szkołach dla dorosłych dotyczyło okresu sprzed 2019 r. i wystąpiło w zakresie kontroli wydatków rozliczonych z dotacji (nie okazano dokumentów z kontroli) oraz kontroli frekwencji uczniów zgłoszonych do dotacji. W pozostałych kontrolach wydłużano termin rozpoczęcia kontroli, powoływano pełnomocnika, który utrudniał dostęp do dokumentów, ale ostatecznie kontrole te zostały przeprowadzone.

(akta kontroli tom I str. 169-173, tom III str. 175-184, tom IV str. 3-605)

5. W okresie objętym kontrolą wystawiono dwa tytuły wykonawcze obejmujące zobowiązania spółek:

⁴⁶ W badanym okresie kontrolerzy kilkakrotnie uczestniczyli w szkoleniach (zewnętrznych i wewnętrznych) dotyczących procesu kontroli dotacji oświatowych.

⁴⁷ W okresie objętym kontrolą wszczęto z urzędu dziesięć postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu dotacji przez niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe, po stwierdzeniu w trakcie kontroli ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości (OW-DJ-I.4431.1.2.2019, OW-DJ-I.4431.2.8.2021, AK-M-I.4431.3.1.2021, KNW-M-I.4431.1.5.2022, KNW-M-I.4431.1.6.2022, KNW-M-I.4431.1.11.2022, KNW-M-I.4431.1.12.2022, KNW-M-I.4431.1.13.2022, KNW-M-I.4431.1.14.2022, KNW-M-I.1710.1.9.2023).

- Futura Edukacja Sp. z o.o. (należność pieniężna 2 464 761,35 zł z odsetkami naliczonymi od 2014 r. do dnia wystawienia tytułu wykonawczego tj. 9 czerwca 2021 r. w łącznej kwocie 1 233 552 zł). Tytuł wykonawczy został przekazany do właściwego organu egzekucyjnego, który 24 czerwca 2022 r. umorzył postępowanie egzekucyjne. W sprawie toczy się również postępowanie karne (Prokuratura powołała biegłego w kwestii badania autentyczności podpisów);
- Nova Centrum Edukacyjne Sp. z o.o. (należność pieniężna 4945,38 zł z odsetkami naliczonymi od 2018 r. do dnia wystawienia tytułu wykonawczego tj. 27 maja 2022 r. w łącznej kwocie 3278 zł). Tytuł wykonawczy został przekazany do właściwego organu egzekucyjnego, który sukcesywnie przekazywał na rachunek bankowy UML kwoty odzyskane w postępowaniu egzekucyjnym.

(akta kontroli tom II str. 513-537)

6. Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą, Urząd zidentyfikował następujące problemy związane z wykorzystaniem i kontrolą nienależnie pobranych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem dotacji:

- brak możliwości kontroli frekwencji w szkołach dla dorosłych (z uwagi na wprowadzone obostrzenia – głównie zamknięcie placówek dla kształcenia stacjonarnego podczas pandemii COVID-19 oraz brak alternatywnych skutecznych narzędzi kontrolnych wymogu uczestnictwa uczniów w zajęciach prowadzonych w formie zdalnej). Kontrole dotacji w zakresie liczby uczniów w szkołach dla dorosłych znacznie utrudniały kolejne nowelizacje przepisów dotyczących dotowania uczniów, które nie były jasne ani dla dotujących, ani dla dotowanych. Wymagały one głębokich analiz z dostępem do obszernych baz danych, w związku z czym nie podejmowano kontroli liczby słuchaczy na dokumentach;
- postępowania organów orzekających w sprawach zwrotów dotacji, w szczególności stanowiska sądów administracyjnych i SKO wyrażane w decyzjach administracyjnych. Te stanowiska charakteryzują się dużą zmiennością i nieprzewidywalnością, a ich uzasadnienia oderwane są od przepisów obowiązujących w sektorze finansów publicznych;
- działania pełnomocnika organu prowadzącego, który wyznacza kontrolerom własne terminy i żąda kierowania pism kontrolerów za potwierdzeniem odbioru, co wpływa na terminy kontroli;
- brak możliwości wstrzymania wypłaty dotacji dla podmiotów kontrolowanych w sytuacji stwierdzenia istotnych nieprawidłowości,
- planowanie i odwoływanie zajęć z dnia na dzień, zmiany ich lokalizacji, łączenie semestrów i kierunków, powierzenie jednemu nauczycielowi jednocześnie prowadzenia zajęć w dwóch semestrach czy kierunkach odbywających się w różnych salach lekcyjnych. W trakcie kontroli zaobserwowano także brak nadzoru ze strony dyrekcji i nauczycieli nad wpisami uczniów na szkolne listy obecności;
- różny sposób wpisywania danych osobowych uczniów niebędących obywatelami Polski (imienia i nazwiska) a tym samym możliwość wykazywania ich do dotacji z różnymi danymi przez różne jednostki. Jednostki kontrolowane nie zawsze dysponowały kopią dokumentu (np. paszportu) umożliwiającego weryfikację ucznia.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML, konieczne także są rzetelne i systematyczne kontrole kuratoriów oświaty na zajęciach weekendowych, co wymuszałoby realizowanie programów nauczania i pracę osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Od strony wydatkowania dotacji –

analiza dokumentacji finansowej szkół w zestawieniu z polityką rachunkowości i księgami rachunkowymi organu prowadzącego pozwoliłaby na zweryfikowanie, czy tymi samymi dowodami źródłowymi nie są rozliczane dotacje z różnych j.s.t. oraz na zasadność stosowanych kluczy podziału wydatków pomiędzy te szkoły.

W UML wymieniono także następujące problemy z egzekwowaniem (w procesie postępowania administracyjnego) kwot ustalonych w postępowaniu kontrolnym:

1/ Złożoność postępowania administracyjnego wynikająca z przyczyn proceduralnych oraz niejednolite i niespójne orzecznictwo SKO i sądów administracyjnych wynikające w dużej mierze z nieprecyzyjnych i ciągle nowelizowanych przepisów prawa. Prezydent jako organ pierwszej instancji, a jednocześnie dysponent środków dotacji, jako jedyny widzi problem dbałości o te środki publiczne, natomiast organy orzekające drugiej instancji i sądy niejednokrotnie uwzględniają interes ekonomiczny organu prowadzącego. Lubelskie SKO w sprawach dotacyjnych, w których wnoszone jest odwołanie orzeka w zdecydowanej większości nie w sposób kasatoryjny, zwracając uwagę organowi pierwszej instancji, lecz uchylając decyzję w całości lub w części i rozstrzyga merytorycznie, uwzględniając liczne kontrowersyjne wydatki kwestionowane w kontrolach. Próba zwrócenia na ten problem uwagi organów prokuratury celem zaskarżenia takich orzeczeń SKO przed sądami administracyjnymi spotkała się z odmową i brakiem zrozumienia problemu. Duże szkoły sieciowe wykorzystują do sporów z Urzędem wyspecjalizowane kancelarie prawne, tymczasem w Wydziale Kontroli postępowania te prowadzone są przez jedną osobę merytoryczną.

2/ Prowadzenie postępowań i egzekucja należności w części przypadków jest fizycznie niemożliwa z uwagi na nieistnienie podmiotu lub jego organów, brak adresu w KRS, brak jakiegokolwiek majątku, bowiem organ prowadzący funkcjonował w formie spółki z o.o. o minimalnym kapitale zakładowym (5000 zł) np. Futura Sp. z o.o., Atut Sp. z o.o. Wynika to z braku realnego mechanizmu weryfikacji przy zakładaniu tego rodzaju placówek, czy dysponowały one własną czy wynajmowaną bazą dydaktyczną i lokalową.

3/ Brak w przepisach możliwości wprowadzenia mechanizmu „zachęt”, np. rezygnacji z dochodzenia w całości lub części odsetek od stwierdzonych w trakcie kontroli nienależnie pobranych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem kwot dotacji, tak aby unikać wchodzenia w długotrwałe i kosztowne postępowanie administracyjne.

(akta kontroli tom I str. 259-264)

W latach 2019-2022 pracownikom UML za wykonywanie kontroli frekwencji w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe wypłacono dodatki specjalne oraz w 2019 r. wynagrodzenie za godziny nadliczbowe. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop⁴⁸, pracownikom wypłacono również wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy z uwzględnieniem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Łączne koszty wypłaconych pracownikom UML dodatków specjalnych za kontrole frekwencji prowadzone w dni wolne od pracy wyniosły w poszczególnych latach:

- 2019 r. – 114 125,15 zł dla 16 pracowników (realizacja w okresie od stycznia do czerwca i następnie od października do grudnia),
- 2020 r. – 42 488,54 zł dla 16 pracowników (od stycznia do marca),
- 2021 r. – 38 387,76 zł dla 10 pracowników (od października do grudnia),

⁴⁸ Dz. U. z 1997 r. poz. 14, ze zm.

- 2022 r. – 65 772,32 zł dla 11 pracowników (od kwietnia do czerwca i od października do grudnia).

Koszty wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych wypłaconych w 2019 r. dla 15 pracowników UML wyniosły 24 736,56 zł.

W ramach kontroli frekwencji słuchaczy przeprowadzonych przez pracowników UML w poszczególnych latach w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe szacowano oszczędności powstałe wskutek wypłat dotacji według faktycznej (ustalonej podczas kontroli), a nie deklarowanej liczby uczniów (w m-cu poprzedzającym kontrolę) w następujących kwotach: w 2019 r. - 2 110 042,94 zł⁴⁹, w 2020 r. - 621 000 zł⁵⁰, w 2021 r. - 71 000 zł⁵¹, w 2022 r. - 265 500 zł⁵².

(akta kontroli tom I str. 500-554, 556-564)

Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyraziła opinię, że obecny system finansowania szkół niepublicznych pozwolił tym szkołom na ograniczenie lub całkowite zrezygnowanie z pobierania czesnego od słuchaczy. Skutkiem tego jest nieprzemyślane zapisywanie się do szkół, które w przypadku braku wymaganej frekwencji danej osoby naliczają jej karę lub słuchacz, aby uniknąć tej kary, składa podpisy na godzinach zajęć, w których nie uczestniczył. W sytuacji uzależnienia dotacji od frekwencji oraz zainteresowaniu słuchaczy wyłącznie otrzymaniem dokumentu kwalifikacyjnego, trudno wskazać skuteczne narzędzie do rzetelnego weryfikowania uczniów wykazywanych do dotacji. W tym kontekście, właściwym wydaje się kierunek obecnych zmian, czyli dotowanie za efekt, a nie za frekwencję.

(akta kontroli tom I str. 259-264)

W UML zaproponowano następujące kierunki zmian legislacyjnych ufzo:

- rozważenie zasadności dotowania szkół dla dorosłych jako zadania finansowanego ze środków publicznych;
- wskazanie katalogu wydatków możliwych do finansowania dotacją (np. zakup pomocy dydaktycznych, wynagrodzenia nauczycieli, wynajem pomieszczeń na realizację zajęć, itp.). Obecny zakres zadań finansowanych z dotacji (art. 35 ust. 1 ufzo) jest nieczytelny i w znacznej części nielogiczny. Nie wiadomo czy wydatki z dotacji powinny obejmować tylko te, których bezpośrednim beneficjentem jest uczeń (np. wynagrodzenie nauczycieli, pomoce dydaktyczne, wyposażenie, media), czy też i takie, które nie są charakterystyczne dla szkoły, ale występują w każdej działalności gospodarczej (np. obsługa księgową);
- wykreślenie wydatków na obsługę prawną, która w praktyce polega na reprezentowaniu organów prowadzących w sprawach kontroli, postępowań administracyjnych i sądowych lub też fakturowaniu szkoleń o bliżej nieokreślonej tematyce i niepotwierdzonych programem oraz uczestnictwem;
- jednoznaczne wskazanie obowiązku dokonywania wydatków z dotacji z wyodrębnionego rachunku bankowego i prowadzenia ewidencji księgowej środków dotacji na podstawie dokumentów źródłowych oznaczonych stosownymi adnotacjami (obecnie przekazywane są znaczne kwoty z budżetów j.s.t., które pozostają poza ewidencją w podmiotach je otrzymujących). Niektóre SKO i WSA stoją na stanowisku, że wydatek nie musi być potwierdzony dowodem zapłaty;

⁴⁹ W tym: 1 841 000 zł w szkołach „Żak”, 195 000 zł w szkołach Nova, 20 000 zł w szkołach GoWork.pl, 2000 zł w szkołach TEB Edukacja, 2000 zł w szkole Kursor, 2042,94 zł w szkołach Perspektywa, 1000 zł w szkołach Blue, 8000 zł w szkołach Fabryka Absolwentów, 37 000 zł w szkołach Cosinus, 1000 zł w szkołach Szansa i 1000 zł w szkołach Atut Lider.

⁵⁰ W tym: 488 000 zł w szkołach „Żak”, 95 000 zł w szkołach Nova, 27 000 zł w szkołach GoWork.pl, 8000 zł w szkołach TEB Edukacja i 3000 zł w szkołach Cosinus.

⁵¹ W tym: 19 000 zł w szkołach „Żak”, 6 000 zł w szkołach Cosinus, 25 000 zł w szkołach GoWork.pl, 10 000 zł w szkołach Perspektywa, 6000 zł w Policealnej Szkole WOW Edukacja i 5000 zł w szkołach Arche.

⁵² W tym: 54 500 zł w szkołach „Żak”, 162 000 zł w szkołach Cosinus, 1 000 zł w szkołach GoWork.pl, 42 000 zł w szkołach Perspektywa i 6000 zł w Policealnej Szkole Medycznej WOW Edukacja.

- wydłużenie terminu przedawnienia dochodzenia dotacji i czynności przerywających bieg przedawnienia z uwagi na zapis ustawowy, że kontrole mogą być prowadzone do pięciu lat wstecz;
 - wprowadzenie „centralnego rejestru faktur” umożliwiającego sprawdzenie autentyczności faktur i uniemożliwiającego „preparowanie” ich na potrzeby kontroli czy też częściowe rozliczanie danej faktury we wszystkich miastach, w których funkcjonuje dana szkoła (np. w części 1/25 w przypadku szkół sieciowych) lub rozliczanie tej samej faktury z różnych środków publicznych (np. z dotacji UML, ze środków unijnych i urzędu marszałkowskiego).
- (akta kontroli tom I str. 259-264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UML w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W sześciu nw. sprawach dopuszczono do zwłoki we wszczęciu postępowań administracyjnych mających na celu odzyskanie kwot dotacji podlegających zwrotowi ustalonych w łącznej kwocie 9 302 692,98 zł w wyniku działań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2019-2020, a następnie do długotrwałych okresów bezczynności organu w prowadzonych postępowaniach, czym naruszono art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵³:

- po kontroli rozpoczętej w 2019 r. dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych w latach 2017-2018 szkołom: Liceum Ogólnokształcącemu dla Dorosłych „Żak” i Policealnej Szkole CNIb „Żak” i zakończonej 25 czerwca 2021 r.⁵⁴, podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 2 590 677,47 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-I.4431.1.11.2022) w sprawie zwrotu dotacji (w tej samej kwocie) wydano 11 marca 2022 r., tj. po upływie 259 dni. Do dnia 31 maja 2023 r. (446 dni od wszczęcia) postępowanie to nie zostało zakończone. W czasie kontroli NIK, ostatnia korespondencja w aktach ww. postępowania datowana była na 31 sierpnia 2022 r.
- po kontroli rozpoczętej w 2019 r. dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych w latach 2017-2018 szkołom: Technikum TEB Edukacja, Policealnej Szkole Europejskiej (późn. Policealnej Szkole TEB Edukacja), Policealnej Szkole Medycznej TEB Edukacja, Policealnemu Studium Medycznemu TEB Edukacja i zakończonej 8 maja 2020 r., podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 3 876 420,76 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-I.4431.1.13.2022) w sprawie zwrotu dotacji (w tej samej kwocie) wydano 11 marca 2022 r., tj. po upływie 672 dni. Do dnia 31 maja 2023 r. (446 dni od wszczęcia) postępowanie to nie zostało zakończone. W dokumentacji z postępowania przedłożonej do kontroli NIK, ostatnim pismem jest wniosek z dnia 3 października 2022 r. TEB Edukacja Sp. z o.o. o dopuszczenie dowodów w postępowaniu administracyjnym (wpływ do UML 10 października 2022 r.), pozostawiony bez odpowiedzi.
- po kontroli rozpoczętej w 2019 r. dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych w latach 2017-2018 szkołom: Zaoczna Policealna Szkoła Cosinus, Policealna Szkoła Medyczna Cosinus i Zaoczne Liceum Ogólnokształcące Cosinus i zakończonej 27 października 2020 r.),

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: K.p.a.

⁵⁴ Do obliczeń przyjęto datę 25 czerwca 2021 r., tj. wpływu do UML korespondencji WSA w sprawie odrzucenia skargi na czynność wystąpienia pokontrolnego złożonej przez CNIb Żak Sp. z o.o. w Łodzi.

podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 2 475 233,20 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-I.4431.1.12.2022) w sprawie zwrotu dotacji (w tej samej kwocie) wydano 11 marca 2022 r., tj. po upływie 500 dni. Do dnia 31 maja 2023 r. (446 dni od wszczęcia) postępowanie to nie zostało zakończone. W aktach postępowania nie stwierdzono żadnych dokumentów poza zawiadomieniem o wszczęciu ww. postępowania.

- po kontroli sprawdzenia liczby uczniów wykazywanych do dotacji w latach 2018-2019 oraz wydatkowania dotacji udzielonych w 2018 r. szkołom: Niepublicznej Medycznej Szkole Policealnej TWP, Niepublicznej Policealnej Szkole Medycznej TWP dla Dorosłych i Niepublicznemu Policealnemu Studium Medycznemu TWP zakończonej 20 listopada 2019 r., podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację pobraną w nadmiernej wysokości w kwocie 50 936,23 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-I.4431.1.6.2022) w sprawie zwrotu dotacji (w tej samej kwocie) wydano 10 lutego 2022 r., tj. po upływie 813 dni. Postępowanie administracyjne trwało 153 dni (decyzja w sprawie określenia należności przypadającej do zwrotu została wydana dnia 13 lipca 2022 r., podczas gdy zawiadomienie o zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie zwrotu dotacji datowane było na 7 kwietnia 2022 r.). Organ prowadzący ww. Szkoły począwszy od listopada 2022 r. do 28 kwietnia 2023 r. dokonywał sukcesywnych zwrotów dotacji (w łącznej kwocie należności 50 936,23 zł oraz 14 004,00 zł z tytułu odsetek).
- po kontroli sprawdzenia liczby uczniów wykazywanych do dotacji w latach 2018-2019 oraz wydatkowania dotacji udzielonych w 2018 r. szkołom: Technikum Zakładu Doskonalenia Zawodowego (ZDZ), Policealnemu Studium Zawodowemu Zakładu Doskonalenia Zawodowego i Liceum Ogólnokształcącemu dla Dorosłych Zakładu Doskonalenia Zawodowego zakończonej 25 października 2019 r., podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację pobraną w nadmiernej wysokości w kwocie 14 821,55 zł i dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 58 807,35 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-I.4431.1.14.2022) w sprawie zwrotu dotacji (w tych samych kwotach) wydano 7 czerwca 2022 r., tj. po upływie 956 dni. Decyzja Prezydenta w niniejszej sprawie została wydana 30 sierpnia 2022 r. ZDZ odwołał się od wydanej decyzji do SKO, które w dniu 14 czerwca 2023 r.⁵⁵ (po upływie 264 dni od daty przekazania sprawy przez UML) wydało decyzję, w której uchyliło w całości decyzję Prezydenta i określiło wysokość dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 675,71 zł oraz wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 51 414,35 zł nakazując ich zwrot, a w pozostałym zakresie co do kwoty 21 615,06 zł - umorzyło postępowanie administracyjne.
- po kontroli sprawdzenia pobrania i wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych w latach 2018-2019 szkołom: Blue Liceum Ogólnokształcącemu dla Dorosłych, Blue Policealnej Szkole Zawodowej dla Dorosłych i Blue Medycznej Policealnej Szkole Zawodowej dla Dorosłych zakończonej 5 listopada 2020 r., podczas której określono (podlegającą zwrotowi) dotację pobraną w nadmiernej wysokości w kwocie 18 981,31 zł i dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 216 815,11 zł, postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (KNW-M-

⁵⁵ Kontroler NIK skierował do Prezes SKO w Lublinie w dniu 1 czerwca 2023 r. zapytanie w tej sprawie. Dnia 16 czerwca 2023 r. wpłynęło pismo Prezes SKO wraz z decyzją podjętą w sprawie (SKO.41/4156/PO/2022 z dnia 14 czerwca 2023 r.).

I.4431.1.9.2023) w sprawie zwrotu dotacji (w tych samych kwotach) wydano w trakcie kontroli NIK - 16 maja 2023 r., tj. po upływie 922 dni. Do dnia zakończenia kontroli NIK (30 czerwca 2023 r.) nie wydano decyzji w tej sprawie.

Zgodnie z art. 60 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁶ środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są dochody budżetu państwa albo budżetu j.s.t., w tym kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w tej ustawie. Art. 67 ufp stanowi natomiast, że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy K.p.a. i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁵⁷. W myśl art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Długotrwała zwłoka we wszczęciu i beczynność organu w prowadzeniu ww. postępowań (szczególnie tych dotyczących wydatkowania dotacji udzielonych w latach 2017-2018) spowodowały, że w przypadku dotacji wypłaconej przez UML w 2017 r. upłynął już 5-letni okres przedawnienia dochodzenia przez Urząd zwrotu dotacji wykorzystanej z naruszeniem prawa (łączna kwota wynikająca z wystąpień pokontrolnych za ten okres wyniosła co najmniej 3 741 902,39 zł). Termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu kwestionowanych przez UML dotacji wypłaconych w 2018 r. w kwocie 5 200 429,04 zł⁵⁸ upływa z końcem 2023 r. Zdaniem NIK prawdopodobieństwo zmaterializowania się ryzyka przedawnienia całości należności jest bardzo wysokie⁵⁹.

Z upoważnienia Prezydenta, Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił m.in., że pogląd o zasadności liczenia terminu przedawnienia od końca roku udzielenia dotacji został oparty na wyjątku, a nie na zasadzie i skutkuje stosowaniem wykładni zawężającej wobec możliwości interpretacyjnych, jakie można wywieść z odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej do terminu dochodzenia zwrotu dotacji. Skoro decyzja wydana w sprawie zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny, to do przedawnienia tych należności ma zastosowanie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (zwrotu dotacji). W konsekwencji, ustalając początek biegu terminu przedawnienia zwrotu dotacji, należy uwzględnić terminy płatności (zwrotu) wynikające z art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 ufp. Oznacza to, iż bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z upływem 15-dniowego terminu wezwania do zwrotu określonego w wystąpieniu pokontrolnym. Wówczas to, według UML, w sposób bezsporny podmiot dotowany nabył wiedzę o pobraniu dotacji w nadmiernej wysokości lub wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku kontroli przeprowadzonych w 2020 r. – według UML termin przedawnienia upływa w 2025 r. Co do przyczyn stwierdzonego stanu, wyjaśnił, że możliwość natychmiastowego wszczęcia i prowadzenia postępowań administracyjnych była i jest limitowana możliwościami kadrowymi Wydziału Oświaty i Wydziału Kontroli. W okresie objętym kontrolą, we wskazanych komórkach, do września 2021 r. w Wydziale Oświaty i od października 2021 r. w Wydziale Kontroli, postępowaniami tymi zajmowała się 1 osoba (w każdym z nich). W chwili obecnej

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: ufp.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm. Dalej: Ordynacja podatkowa.

⁵⁸ W tym kwota 3 876 420,76 zł z wystąpienia pokontrolnego do TEB Edukacja Sp. z o.o. obejmująca ustalenia łącznie dla lat 2017-2018 (w części przedawnione).

⁵⁹ Dotyczy to trzech postępowań kontrolnych AK-K-I.1711.31.2019, AK-K-I.1711.56.2019, AK-K-I.1711.82.2019, po których wszczęto postępowania administracyjne (odpowiednio): KNW-M-I.4431.1.13.2022, KNW-M-I.4431.1.11.2022, KNW-M-I.4431.1.12.2022.

Wydział Kontroli czyni starania o pozyskanie w ramach wewnętrznego naboru dodatkowego pracownika do prowadzenia tych postępowań. Jest to proces trudny, ponieważ wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy i kwalifikacji.

Zdaniem NIK, obowiązek zwrotu dotacji powstaje z mocy prawa, a nie na skutek decyzji organu orzekającego o obowiązku zwrotu, bowiem decyzja ta ma charakter deklaratoryjny⁶⁰. Jeżeli zatem przyznane środki finansowe są środkami nienależnymi w rozumieniu ustawy, a obowiązek zwrotu dofinansowania nienależnego powstaje z chwilą zaistnienia przesłanek przewidzianych przepisami prawa, to obowiązek zwrotu należy wiązać z dniem otrzymania tych środków przez beneficjenta. Zatem działanie właściwego organu (polegające na stwierdzeniu nieprawidłowego wykorzystania dotacji i następnie określenie obowiązku jej zwrotu) nie jest elementem niezbędnym dla powstania obowiązku zwrotu, a więc argument – podnoszony przez Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML – wiążący ten obowiązek z wynikiem kontroli przeprowadzonej przez właściwy organ należy uznać za niezasadny. Pięcioletni termin przedawnienia należy liczyć od końca roku, w którym beneficjent otrzymał dotację. Istotnym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest treść art. 252 ust. 6 ufp, który nakazuje liczyć odsetki począwszy od dnia przekazania z budżetu j.s.t. dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, a nie od dnia stwierdzenia przez właściwy organ wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli tom I str. 565-584, tom III str. 175-834)

Przyczyną nieprawidłowości we wszczęciu postępowań administracyjnych – zdaniem NIK – była odmienna interpretacja co do upływu terminu przedawnienia dochodzenia zwrotu dotacji. Ponadto przyczyną ww. nieprawidłowości we wszczęciu postępowań administracyjnych oraz beczynności organu w prowadzeniu wszczętych postępowań był brak odpowiedniego nadzoru ze strony dyrektorów komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadania, tj. do 30 września 2021 r. – Departamentu Oświaty i Wychowania, od 1 października 2021 r. do 1 lutego 2022 r. – Wydziału Audytu i Kontroli, a następnie – Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML.

Od dnia 1 października 2021 r. zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach o zwrot dotacji pobranych nienależnie, w nadmiernej wysokości, niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, będących następstwem ustaleń kontroli prowadzonych przez Wydział Kontroli zostały przypisane pracownikom zatrudnionym w Wieloosobowym stanowisku pracy ds. monitorowania i analiz Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML. Bezpośredni nadzór nad realizacją tych zadań oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji - w imieniu Prezydenta powierzono Zastępcy Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML. Przed tą datą zadania te prowadzone były w Wydziale Oświaty i Wychowania.

Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że bezpośredni nadzór nad stanowiskiem i pracownikiem merytorycznie wykonującym to zadanie realizował poprzez ustne polecenia i ponaglenia w zakresie wszczynanych i prowadzonych postępowań. Akta kontroli przekazane w 2021 r. przez Wydział Oświaty i Wychowania były przekazywane pracownikowi merytorycznemu z poleceniem do wszczęcia w elektronicznym systemie obiegu dokumentów Mdok. Z uwagi na dużą liczbę zaległych spraw – w grudniu 2021 r. za lata 2018-2020 takich postępowań było 26 (5 prowadził Wydział Oświaty i Wychowania, a należało wszcząć 21 kolejnych) pracownik dostawał ustne polecenia aby wszczynać sprawy od najstarszych. Jednocześnie biorąc pod uwagę

⁶⁰ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2019 r. sygnatura akt I GSK 194/18 (LEX nr 2777998) oraz wyrok NSA z dnia 5 września 2018 r. sygn. akt I GSK 2583/18 (LEX nr 2591947).

skomplikowanie niektórych postępowań kontrolnych np. dotyczących Szkół Żak, TEB oraz Cosinus i początkowy brak doświadczenia pracownika w prowadzeniu takich postępowań polecono na początek wszczęcie i prowadzenie prostszych postępowań dotyczących zwrotu dotacji m.in. niepublicznych przedszkoli (w których była mniejsza liczba dokumentów i niższe kwoty). W każdym przypadku należało mieć na względzie terminy wynikające z K.p.a. dotyczące doręczeń, odwołań, obowiązku przekazania akt do SKO i innych czynności w sprawach. (...)

(akta kontroli tom II str. 540-547, tom IV str. 621-626)

Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UML wyjaśnił, że posiadał wiedzę o trudnościach z niezwłocznym wszczynaniem postępowań administracyjnych w związku z ustaleniami kontroli prowadzonych przez Wydział Audytu i Kontroli. Wobec przekazania zadań dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych z Wydziału Oświaty i Wychowania, w trakcie 2022 r. przeprowadzany był nabór wewnętrzny, na który po przeprowadzonych rozmowach na spotkaniu dyrektorów zaproponował przedstawienie zapytania pracownikowi zatrudnionemu w Biurze Nadzoru Właścicielskiego, który posiadał uprawnienia radcy prawnego i bardzo dobrze odnajdował się w pracy na dokumentach w ramach procedury administracyjnej. Zapadła decyzja o jego przeniesieniu, lecz dopiero od 1 listopada 2022 r. z uwagi na konieczność zakończenia spraw. (...) Problemy z prowadzeniem postępowań administracyjnych w znacznej mierze wynikały ze złożoności spraw, konieczności posiadania doświadczenia i wycucia prawniczego w celu sprawnego i skutecznego ich prowadzenia, problemów z pozyskaniem odpowiednich i wykwalifikowanych pracowników do tego typu pracy, rotacji pracowników, ale także niejednoznaczności przepisów i wykładni, odrębnego orzekania przez różne sądy administracyjne, przewlekłości samych postępowań wynikającej z przepisów prawa oraz coraz większej czasochłonności postępowań administracyjnych z uwagi na większą ilość odwołań, kwestionowania postanowień w trakcie postępowań oraz wielu działań które wydłużają trwanie postępowania, co wpływa na możliwość zarówno zakończenia postępowania, jak również na liczbę zrealizowanych postępowań w tym samym czasie.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśnił także, że informował kierownictwo Urzędu o specyfice wynikającej z postępowań administracyjnych i problemach związanych z ich prowadzeniem (m.in. przedstawiając informacje o liczbie i kwotach prowadzonych postępowań oraz kolejnych postępowaniach planowanych do wszczęcia w danym roku). (...) Z dniem 1 stycznia 2023 r. zatrudniono na wieloosobowym stanowisku ds. kontroli absolwentkę prawa z zamiarem, iż po przeszkoleniu z funkcjonowania kontroli i prawa oświatowego, w przypadku spełnienia oczekiwań zostanie zaangażowana w prowadzenie postępowań administracyjnych, co od czerwca 2023 r. ma miejsce. W dłuższej perspektywie czasowej będzie prowadziła te postępowania tak, aby finalnie przyspieszyć proces wydawania decyzji przy założeniu, iż sprawy te będą obsługiwane przez dwóch merytorycznych pracowników wraz z Zastępcą Dyrektora, który posiada odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

(akta kontroli tom IV str. 627-631)

Dyrektor Departamentu Oświaty i Wychowania UML wyjaśniła, że kolejność wszczynania postępowań administracyjnych przez Wydział Oświaty i Wychowania była uzależniona od okresu objętego kontrolą prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, poczynając od najwcześniejszego. W związku z powyższym postępowania były prowadzone w sprawach objętych wcześniejszymi okresami, niż badane w toku kontroli NIK. Sprawy rozpoczęte przed zmianą organizacyjną (w październiku 2021 r.) zostały dokończone w Wydziale Oświaty i Wychowania. Możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowań administracyjnych była limitowana zasobami kadrowymi Wydziału Oświaty. W roku 2017 r. Wydział Oświaty składał

wniosek do Biura Kadr o zwiększenie zatrudnienia w referacie ds. dotacji o jeden etat w związku ze zwiększeniem obowiązków związanych z prowadzeniem spraw administracyjnych. Pomimo przyznanego etatu w ostatnich latach w referacie ds. dotacji następowała duża rotacja i niedobór osób zatrudnionych do prowadzenia postępowań administracyjnych, którzy posiadali wykształcenie prawnicze oraz wiedzę z K.p.a.

(akta kontroli tom II str. 77-85)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie rzetelnie planowano i realizowano zadania związane z kontrolą dotacji oświatowych. W celu zwiększenia efektywności prowadzenia kontroli dotacji, Urząd podejmował także działania polegające na uszczegółowieniu regulacji uchwały 978/XXXVIII/2017, jednak okazały się one nieskuteczne ze względu na ich niezgodność z przepisami ufzo, co w wyroku z 12 października 2022 r. potwierdził NSA, unieważniając odpowiednie postanowienia uchwały Rady Miasta dotyczącej kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

W 2019 r. działania kontrolne koncentrowały się na sprawdzaniu wykorzystania dotacji, natomiast po pandemii COVID-19 większość działań ukierunkowano na prewencyjne kontrole frekwencji słuchaczy na zajęciach.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu do zwłoki (sięgającej nawet 956 dni) we wszczęciu postępowań administracyjnych w sześciu sprawach mających na celu odzyskanie kwot dotacji podlegających zwrotowi ustalonych w łącznej kwocie 9 302 692,98 zł w wyniku działań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2019-2020, a następnie do długotrwałych okresów bezczynności organu w prowadzonych postępowaniach, czym naruszono art. 35 § 1 i 3 K.p.a. Skutkowało to przedawnieniem dochodzenia przez Urząd zwrotu dotacji w trzech sprawach w kwocie co najmniej 3 741 902,39 zł wykorzystanej z naruszeniem prawa w przypadku dotacji wypłaconych w 2017 r. Termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu (w pięciu sprawach) dotacji kwestionowanych przez UML, wypłaconych w 2018 r. w kwocie 5 294 911,77 zł⁶¹ upływa z końcem 2023 r. Powyższe wynikało m.in. z braku odpowiedniego nadzoru dyrektorów komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadania nad przebiegiem procesu skutecznego dochodzenia należności, będących wynikiem kontroli UML.

OBSZAR

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. Prowadzenie postępowań administracyjnych w terminach wynikających z K.p.a.
2. Podejmowanie natychmiastowych i rzetelnych działań w zakresie skutecznego dochodzenia zwrotów dotacji stwierdzonych w wyniku kontroli.
3. Poinformowanie Delegatury NIK po zakończeniu postępowań administracyjnych nr: KNW-M-I.4431.1.11.2022, KNW-M-I.4431.1.12.2022, KNW-M-I.4431.1.13.2022, KNW-M-I.4431.1.14.2022 i KNW-M-I.4431.1.9.2023 o rozstrzygnięciu i kwotach dotacji określonych w prawomocnych decyzjach.
4. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad procesem egzekwowania dochodzenia należności z tytułu zwrotu dotacji będących wynikiem kontroli przeprowadzonych przez Urząd.

Z uwagi na wydanie w trakcie czynności kontrolnych dyspozycji o dokonanie wydatku 680 zł z tytułu zasądzonych kosztów procesu, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

⁶¹ W tym kwota 3 876 420,76 zł z wystąpienia pokontrolnego do TEB Edukacja Sp. z o.o. obejmująca ustalenia łącznie dla lat 2017-2018 (w części przedawnione).

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Lublin, dnia 6 października 2023 r.

Kontroler

Monika Tomaszewska
Doradca ekonomiczny
(—)

.....
Podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
(—)

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/