



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.01.2023

Pan Arkadiusz Wiśniewski  
Prezydent Miasta  
Urząd Miasta Opola  
ul. Rynek 1A, 45-015 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.195.2023  
Komisji Rozstrzygającej z dnia 12 stycznia 2024 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola <sup>1</sup> , ul. Rynek 1A, 45-015 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Opola <sup>2</sup> , od 23 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych</li><li>2. Kontrolowanie prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli miał związek z zakresem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Marlena Przybylak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/38/2023 z 12 kwietnia 2023 r.</li><li>2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/50/2023 z 15 maja 2023 r.</li><li>3. Przemysław Sparczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/70/2023 z 5 lipca 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4, 1180)

---

<sup>1</sup> Dalej: Miasto.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W kontrolowanej jednostce - w latach 2019-2023 (do 31 sierpnia) - prawidłowo udzielono i rozliczono szkołom dotacji z budżetu Miasta Opola na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz za efekty kształcenia.

W celu zwiększenia skuteczności weryfikacji uczniów szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki<sup>5</sup> wykazywanych do dotacji, w Urzędzie stosowano program informatyczny, umożliwiający m.in. zidentyfikowanie miesięcznie każdego ucznia, na którego udzielono dotacji oraz zidentyfikowanie słuchacza wykazanego do dotacji przez więcej niż jedną szkołę.

W ocenie NIK skuteczność tych działań była jednak ograniczona, gdyż z budżetu Miasta Opole, na dziewięć osób kształcących się równocześnie w dwóch szkołach, udzielono podwójnej dotacji, w łącznej wysokości 11 tys. zł.

Kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji prowadzone były zgodnie z obowiązującymi planami oraz z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Opola. W jednym przypadku nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie określenia kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu Miasta Opola dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w kwocie 136,2 tys. zł.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Referat Kontroli Dotacji, a pracownicy realizujący czynności kontrolne w obszarze udzielania i wykorzystania dotacji przez szkoły niepubliczne dysponowali wiedzą i doświadczeniem w zakresie adekwatnym do powierzonych zadań.

---

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja zadań przez Miasto Opole w zakresie udzielania, rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji oświatowych przyznanych szkołom niepublicznym, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki została przypisana komórkom organizacyjnym Urzędu: Wydziałowi Oświaty, Wydziałowi Budżetu<sup>7</sup>, a począwszy od 30 czerwca 2020 r. także wyodrębnionemu Wydziałowi Finansowania Oświaty oraz Wydziałowi Kontroli i Audytu Wewnętrznego, w którego strukturze z dniem 30 czerwca 2020 r. utworzono Referat Kontroli Dotacji<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 5-6, 18-31)

W latach 2019-2023 (do 31 marca) do prowadzonej przez Miasto Opole ewidencji szkół i placówek niepublicznych wpisanych było od 16 do 38 szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe<sup>9</sup>, założone przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego<sup>10</sup> w trybie art. 168 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 5-6, 18, 37-60)

W okresie objętym kontrolą Miasto Opole prowadziło: 1/ jedną szkołę podstawową dla dorosłych; 2/ pięć liceów ogólnokształcących oraz 3/ cztery szkoły branżowe II stopnia. Liczba uczniów w tych szkołach wynosiła odpowiednio: 330 w 2019 r., 325 w 2020 r., 305 w 2021 r. oraz 518 w 2022 r.

Według stanu na 30 września danego roku, liczba słuchaczy w szkołach niepublicznych, które uzyskiwały od Miasta Opole dotację, wynosiła natomiast odpowiednio: 3811 w 2019 r., 3720 w 2020 r., 2951 w 2021 r. oraz 3365 w 2022 r.<sup>12</sup>

(akta kontroli str. 5-6, 18, 1645-1646, 1651-1659)

W latach 2019-2023 (do 31 marca) Miasto Opole zrealizowało ogółem 29 881 769,37 zł<sup>13</sup> wydatków z budżetu na dotacje oświatowe udzielane szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe, w tym: 9 452 363,85 zł

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Do 30 czerwca 2022 r.

<sup>8</sup> Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Opola, który stanowił załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola Nr OR.I-0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006 r. ze zm.

<sup>9</sup> W tym od 13 do 29 szkół sieciowych, tj. szkół zlokalizowanych na terenie miasta na prawach powiatu lub powiatu prowadzonego 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.

<sup>10</sup> Jednostki samorządu terytorialnego – dalej: jst. W 2019 r.: dwie szkoły podstawowe dla dorosłych, jedno gimnazjum dla dorosłych, 11 liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 24 szkoły policealne; w 2020 r.: dwie szkoły podstawowe, 10 liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 24 szkoły policealne; w 2021 r.: jedna szkoła podstawowa dla dorosłych, siedem liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz dwadzieścia szkół policealnych; w 2022 r. jedna szkoła podstawowa dla dorosłych, siedem liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 15 szkół policealnych; a w 2023 r. cztery licea ogólnokształcące dla dorosłych oraz 12 szkół policealnych.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 900, dalej: Prawo oświatowe.

<sup>12</sup> 2296 uczniów, według stanu na 31 marca 2023 r.

<sup>13</sup> Z tego 2 665 630,52 zł (8,9%) dotacji za efekty kształcenia (60 926,13 zł w 2019 r., 303 330,18 zł w 2020 r., 602 689,68 zł w 2021 r., 1 074 610,68 zł w 2022 r. oraz 624 073,85 zł w 2023 r.). Udział dotacji za efekt kształcenia w łącznej kwocie dotacji z roku na rok zwiększał się z 0,6% w 2019 r. do 17,8% w 2022 r.

w 2019 r.<sup>14</sup>, 6 304 166,86 zł w 2020 r.<sup>15</sup>, 6 664 449,65 zł w 2021 r.<sup>16</sup>, 6 024 553,17 zł w 2022 r.<sup>17</sup> oraz 1 436 235,84 zł w 2023 r.<sup>18</sup> Najwyższe kwoty dotacji otrzymały w latach 2019-2022 następujące organy prowadzące szkoły niepubliczne: 1/ TEB Edukacja S.A. (8 228 621,38 zł); 2/ IRISA OP sp. z o.o. (5 837 706,97 zł); 3/ Centrum Nauki i Biznesu Żak Sp. z o.o. (3 842 054,90 zł); 4/ Europejska Szkoła Integracji Społecznej TERRA NOVA Sp. z o.o. (2 324 771,83 zł).

(akta kontroli str. 5-6, 18, 69-80, 222-228, 1645-1646, 1651-1652, 1656, 1659, 1665-1683)

Subwencja oświatowa otrzymana w kolejnych latach przez Miasto Opole przewyższała wydatki na dotacje oświatowe wypłacane szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe. Subwencja ta wynosiła: 10 497 120,70 zł w 2019 r., 12 722 204,31 zł w 2020 r., 7 097 015,40 zł w 2021 r., 8 272 484,52 zł w 2022 r. oraz 7 694 719,28 zł w 2023 r. (I kwartał). Wydatki poniesione na dotacje dla niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe stanowiły w latach 2019-2023 (I kwartał) odpowiednio 90%, 49,6%, 93,9% 72,8% i 18,7% kwot naliczonych w subwencji oświatowej na uczniów tych szkół. Wydatki z tytułu dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych stanowiły w latach 2019-2023 (I kwartał) odpowiednio: 25,24%, 15,99%, 14,6%, 11,2% i 10,06% wydatków na dotacje ogółem dla szkół i placówek oraz 2,82%, 1,78%, 1,67%, 1,36% i 1,2% wydatków ogółem poniesionych na zadania oświatowe.

(akta kontroli str. 1641-1646, 1651-1659)

1.2. W okresie objętym kontrolą Prezydent skierował do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz Ministra Finansów pisma z prośbą o podjęcie działań mających na celu zmiany legislacyjne regulujące sposób dotowania szkół niepublicznych<sup>19</sup>, postulując przyjęcie rozwiązań prawnych, które mogłyby ograniczyć ryzyko wyludzenia środków publicznych przez szkoły niepubliczne i wyjaśnić wątpliwości, co do zasadności i wysokości przyznawania im dotacji<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 8-9, 186-212)

Rada Miasta Opola, w związku ze stwierdzonymi, w trakcie kontroli szkół niepublicznych, licznymi nieprawidłowościami<sup>21</sup> oraz mając na względzie odpowiedzialność Miasta Opola, jako organu dotującego za prawidłową gospodarkę finansów publicznych podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „*Apelu Rady Miasta Opola*

<sup>14</sup> Z tego 1 758,68 zł dla gimnazjum dla dorosłych, 830 833,34 zł dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 8 619 771,83 zł dla szkół policealnych dla dorosłych.

<sup>15</sup> Z tego 39 371,04 zł dla szkoły podstawowej dla dorosłych; 776 252,51 zł dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 5 488 543,31 zł dla szkół policealnych dla dorosłych.

<sup>16</sup> Z tego 33 539,94 zł dla szkoły podstawowej dla dorosłych; 498 558,60 zł dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 6 132 351,11 zł dla szkół policealnych dla dorosłych.

<sup>17</sup> Z tego 10 340,71 zł dla szkoły podstawowej dla dorosłych; 327 414,35 zł dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 5 686 798,11 zł dla szkół policealnych dla dorosłych.

<sup>18</sup> Z tego 1 747,36 zł dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz 1 434 488,48 zł dla szkół policealnych dla dorosłych.

<sup>19</sup> Pisma z 12 lutego 2020 r., znak KIAW.1711.00025/2019.

<sup>20</sup> W ww. pismach przedstawiono między innymi propozycję zmian prawnych dla gmin będących organem dotującym, tj.: 1/ wprowadzenie ustawowego uprawnienia bieżącego kontrolowania przez gminy faktycznej liczby uczniów wykazywanych przez podmiot dotowany w miesięcznych sprawozdaniach; 2/ rozszerzenie katalogu sytuacji, w której gmina może wstrzymać wypłatę środków publicznych; 3/ zmianę sposobu przyznawania dotacji, tj. wypłacanie ich „z dołu” na koniec miesiąca, po zweryfikowaniu prawidłowości danych przekazanych przez organ prowadzący szkołę; 4/ rozważenie uregulowania na poziomie ustawowym sposobu ewidencjonowania obecności słuchaczy szkół niepublicznych przez zastosowanie systemów teleinformatycznych. Minister Sprawiedliwości poinformował Prezydenta o przekazaniu sprawy do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (pismo z 3 marca 2020 r., znak BM-I.0511.615.2020).

<sup>21</sup> Do najczęstszych należały: 1/ zawyżanie liczby uczniów obecnych na zajęciach, co skutkowało wypłatą zwiększonej i niezasadnej dotacji; 2/ częsta zmiana organów prowadzących, a także utrudnianie przeprowadzania kontroli przez osoby upoważnione; 3/ ograniczenie kształcenia w poszczególnych zawodach przede wszystkim do nauczania języków obcych.

o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących dotowania szkół niepublicznych<sup>22</sup>. W dokumencie tym wskazano na konieczność zapewnienia: 1/ spójnych przepisów w zakresie nadzoru nad szkolnictwem niepublicznym umożliwiającym efektywną kontrolę organizacji kształcenia pomiędzy organem dotującym a organem nadzoru pedagogicznego; 2/ rozszerzenie katalogu sytuacji, w których jst może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej, np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia wprowadzenia jst w błąd. Apel przekazano Ministrowi Edukacji Narodowej, Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz posłom i senatorom Województwa Opolskiego.

(akta kontroli str. 8-9, 186-196, 213-215)

Sekretarz Miasta Opole oceniając celowość wprowadzenia przez Ministra Edukacji i Nauki, z dniem 1 listopada 2020 r., zmiany w § 10 ust. 12 rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań dotyczących COVID-19 stwierdził, że: *żadna szkoła niepubliczna dla dorosłych nie zgłosiła problemu, który opisuje ww. regulacja*. Odnośnie możliwości weryfikowania udzielania dotacji na ucznia będącego uczniem więcej niż jednej szkoły na terenie działania jst (art. 27 ufzo), stwierdził natomiast, że *tut. Referat Dotacji Oświatowych w Wydziale Finansowania Oświaty Urzędu Miasta Opola posiada możliwość zweryfikowania takich uczniów w aplikacji informatycznej Vulcan, V-Edukacja, Dotacje*. Po sporządzeniu informacji o liczbie uczniów w szkołach dla dorosłych za dany miesiąc, generuje się wydruk, gdzie są wskazani uczniowie dublujący się w szkołach dla dorosłych. Zestawienie te zawiera takie dane ucznia jak: imię i nazwisko, nr ewidencyjny, pesel bądź numer innego dokumentu tożsamości – głównie przy uczniach obcokrajowcach, adres zamieszkania oraz nazwy szkoły, gdzie występuje w danym miesiącu podwójnie. Następnie jest wszczynana procedura zgodnie z zapisami ustawowymi. Urząd nie ma narzędzia, którym można byłoby weryfikować uczniów podwójnie wykazywanych na terenie innych jst niż Miasto Opole.

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

W sprawie skuteczności uregulowania dotyczącego możliwości wstrzymania dotacji szkole niepublicznej (art. 37 ust. 1 ufzo) Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *tut. Urząd podkreśla, że Ministerstwo Edukacji i Nauki powinno uregulować możliwość wstrzymania dotacji w niepublicznych szkołach dla dorosłych bez obowiązku nauki*. Na dzień dzisiejszy wstrzymanie dotacji uregulowane jest prawnie wyłącznie w przypadkach art. 36 ust. 7 i art. 37 ufzo. Warunkiem otrzymania dotacji jest złożenie wniosku do 30 września roku bazowego oraz wprowadzenie danych do Systemu Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego. Spełnienie obu tych warunków skutkuje tym, że gmina jest zobowiązana do wypłaty dotacji w ramach wszystkich 12 części. Jednocześnie gmina nie może wstrzymać wypłaty dotacji. Tym samym przepisy ufzo nie przewidują w opinii *tut. Referatu Dotacji Oświatowych w Wydziale Finansowania Oświaty jednolitego mechanizmu wstrzymania wypłaty dotacji*. Powiązanie programu informatycznego do obsługi dotacji z Systemem Informacji Oświatowej – stworzenie jednolitego całościowego twor, w opinii *tut. Referatu* skutecznilby weryfikacje danych, które wprowadzają organy prowadzące niepubliczne szkoły dla dorosłych z poziomu dwóch rejestrów na jeden.

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

Odnosząc się natomiast do możliwości weryfikacji, przez organ udzielający dotacji, udziału w zajęciach osób niebędących obywatelami Polski oraz wykazywania takich osób jako uczniów, Sekretarz Miasta Opole wskazał m.in., że: *Wydział Oświaty*

<sup>22</sup> Uchwała nr XXVIII/573/20 z dnia 2 lipca 2020 r.

*informuje, iż jednym narzędziem do weryfikacji uczniów niebędących obywatelami polski w szkołach policealnych dla dorosłych są raporty w strefie pracownika SIO. Ww. raporty są udostępniane i aktualizowane każdego dnia za dzień poprzedni i zawierają m.in. dane o obywatelstwie, kraju pochodzenia, a także o statusie ucznia. Jednak nie zawierają danych osobowych poszczególnych uczniów, dane udostępniane są zbiorczo. Nie ma więc możliwości, aby bezpośrednio powiązać ww. dane z poszczególnymi imiennymi sprawozdaniami z liczby uczniów składanymi przez szkoły w celu uzyskania dotacji. Sprawozdania te zawierają jedynie informacje czy ktoś jest obcokrajowcem, bez wskazania konkretnego obywatelstwa. Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego w trakcie kontroli bieżącej frekwencji na zajęciach nie ma możliwości ustalenia, czy na daną osobę – obywatela Ukrainy, przysługuje dotacja i kiedy przekroczyła PR. Kontrolujący mogą jedynie ustalić liczbę obecnych słuchaczy i porównać ją z udostępnionymi listami obecności.*

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

*Odpowiadając na pytanie dotyczące liczby (odsetka) uczniów dotowanych szkół niepublicznych dla osób dorosłych, którzy kształcili się w okresie objętym kontrolą NIK, a nie uzyskali promocji na kolejny semestr, Sekretarz Miasta Opola wyjaśnił, że: Wydział Oświaty nie posiada wiedzy jaka jest liczba/procent uczniów dotowanych przez jst, którzy kształcili się w okresie objętym kontrolą, będących wciąż na pierwszym semestrze bądź też niepromowanych na kolejny semestr, a co za tym idzie, jaki procent uczniów, na których udzielono dotacji w danym roku szkolnym, nie otrzymało promocji na drugi semestr. Ww. dane nie są udostępniane przez szkoły tut. Wydziałom: Oświaty i Finansowania Oświaty. Wgląd do takich danych posiada jedynie organ nadzoru pedagogicznego, a same dane znajdują w dokumentach szkolnych.*

(akta kontroli str. 8-9, 186-196 )

*Miasto Opole uczestniczyło w trzech postępowaniach sądowo-administracyjnych, związanych z dotacjami dla szkół publicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Postępowania te były prowadzone z uwagi na złożenie przez organ prowadzący policealną szkołę zawodową w Opolu skarg na: 1/ bezczynność Prezydenta w wypłacie policealnej szkole zawodowej części dotacji, przy jednoczesnym zaniechaniu wydania decyzji w przedmiocie wstrzymania przekazywania dotacji<sup>23</sup>; 2/ odmowę przez Prezydenta wypłacenia policealnej szkole zawodowej jednorazowej dotacji<sup>24</sup>; 3/ odmowę przez Prezydenta przyznania dotacji policealnej szkole zawodowej<sup>25</sup>. WSA w Opolu odrzucił ww. skargi<sup>26</sup>, a w jednym przypadku organ prowadzący szkołę złożył skargę kasacyjną<sup>27</sup>, którą NSA oddalił<sup>28</sup>.*

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

*Miasto Opole uczestniczyło również w dwóch sprawach przed sądami powszechnymi, w związku ze złożeniem przez organ prowadzący szkołę/osobę reprezentującą szkołę pozwów o zapłatę: 1/ dotacji w kwocie 83 055,56 zł wraz z odsetkami; 2/ dotacji w kwocie 59 097,56 zł wraz z odsetkami. W pierwszym przypadku, od wyroku Sądu Okręgowego w Opolu, zasądzającego na rzecz organu prowadzącego szkołę zapłatę żądanej kwoty 81 218,76 zł, Miasto Opole wniosło apelację, w wyniku której Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy Sąd Okręgowy postanowił*

<sup>23</sup> Pismem z dnia 17 stycznia 2020 r.

<sup>24</sup> Pismem z dnia 17 listopada 2021 r.

<sup>25</sup> Pismem z dnia 15 grudnia 2021 r.

<sup>26</sup> Odpowiednio: 30 marca 2020 r. – sygn. akt I SAB/Op 1/20; 14 lutego 2022 r. – sygn. akt I SA/Op 565/21; 29 czerwca 2022 r. – sygn. akt I SA/Op 10/22.

<sup>27</sup> Pismem z dnia 14 lutego 2022 r.

<sup>28</sup> Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2022 r. – sygn. akt I GSK 1018/22.

o odrzuceniu pozwu.<sup>29</sup> W drugim przypadku od wydanego przez Sąd Rejonowy w Opolu nakazu zapłaty, na rzecz powoda, kwoty 59 097,56 zł Miasto Opole wniosło sprzeciw, w wyniku którego Sąd Rejonowy w Opolu odrzucił pozew wniesiony przez organ prowadzący szkołę<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

Miasto Opole było także uczestnikiem<sup>31</sup> postępowań karnych (przygotowawczych) związanych z podejrzeniem wyłudzeniem dotacji dla szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. I tak:

1/ Prokuratura Rejonowa w Opolu nadzorowała postępowanie w sprawie podejrzenia wyłudzenia dotacji, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2020 r., przez osoby reprezentujące policealną szkołę medyczną, którzy złożyli poświadczającą nieprawdę dokumentację dotyczącą faktycznych kosztów utrzymania prowadzonej szkoły, w tym nieprawdziwych list z ilością słuchaczy biorących udział w zajęciach, powodując straty w wysokości 1 681 416,92 zł na szkodę Miasta Opole<sup>32</sup>; w dniu 31 grudnia 2021 r. Prokurator Rejonowy w Opolu wniósł do Sądu Okręgowego w Opolu akt oskarżenia przeciwko osobie reprezentującej szkołę<sup>33</sup> – sprawa nie została zakończona;

2/ Prokuratura Rejonowa w Opolu, na podstawie kierowanych przez Prezydenta zawiadomień<sup>34</sup>, wszczęła śledztwo w sprawie doprowadzenia Miasta Opole do niekorzystnego rozporządzania mieniem, poprzez wprowadzanie w błąd przedstawicieli Urzędu Miasta oraz przedłożenie poświadczających nieprawdę dokumentów, celem pozyskania przez policealną szkołę zawodową w Opolu dotacji ze środków jst w kwocie 1 307 791,31 zł<sup>35</sup>; kontrolowana jednostka nie dysponowała informacją, czy ww. sprawie został wniesiony akt oskarżenia;

3/ Prokuratura Rejonowa w Opolu, na podstawie skierowanego przez Prezydenta do Komendy Miejskiej w Opolu zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa przez organ prowadzący szkołę, polegającego na doprowadzeniu Miasta Opole do niekorzystnego rozporządzania mieniem, poprzez wprowadzanie w błąd przedstawicieli Urzędu Miasta, dołączyła tą sprawę do prowadzonego wcześniej postępowania, celem ich dalszego łącznego prowadzenia<sup>36</sup>; kontrolowana jednostka nie dysponowała informacją, czy ww. sprawie został wniesiony akt oskarżenia;

4/ Prokuratura Rejonowa w Opolu wszczęła śledztwo w sprawie przedkładania w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2020 r. przez nieustalone osoby upoważnione do reprezentowania organu prowadzącego szkołę w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, poprzez podpisywanie i przedłożenie w Urzędzie sprawozdania stwierdzające nieprawdę, zawierające listy słuchaczy, w których wskazano osoby, które nie uczestniczyły w żadnych zajęciach, powodując straty na rzecz Miasta Opola w łącznej wysokości 3 911 519,63 zł; kontrolowana jednostka nie dysponowała informacją, czy ww. sprawie został wniesiony akt oskarżenia<sup>37</sup>.

5/ Miasto Opole zostało poinformowane przez Prokuraturę Rejonową w Gliwicach o prowadzonym postępowaniu<sup>38</sup> w sprawie wprowadzenia w błąd w 2019 r.

<sup>29</sup> Wniesione przez organ prowadzący szkołę zażalenie na ww. postanowienie Sąd Apelacyjny we Wrocławiu oddalił.

<sup>30</sup> Wniesione przez organ prowadzący szkołę zażalenie na ww. postanowienie Sąd Okręgowy w Opolu oddalił.

<sup>31</sup> Lub było o nich informowane.

<sup>32</sup> Pod sygn. akt PR 4 Ds.260.2020.

<sup>33</sup> Pod sygn. akt II K 2127/21.

<sup>34</sup> Z 19 czerwca oraz 6 września 2019 r.

<sup>35</sup> Pod sygn. akt PR 4 Ds.587.2019 oraz PR Ds.891.2019 (16 października 2019 r.) połączono pod wspólną sygn. akt PR 4 Ds.891.2019.

<sup>36</sup> Pod sygn. akt PR 4 Ds.587.2019.

<sup>37</sup> Prezydentowi została przekazana informacja, iż również Prokuratura Rejonowa w Łodzi prowadzi postępowanie przygotowawcze w związku z działalnością organu prowadzącego szkoły.

<sup>38</sup> Pod sygn. akt PO II Ds.6.2021.



dziesięciu jst<sup>39</sup>, w celu osiągnięcia korzyści majątkowych, poprzez przedłożenie dokumentów poświadczających nieprawdę dla uzyskania wsparcia finansowego oraz wykorzystanie dotacji oświatowej niezgodnie z przeznaczeniem i doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w łącznej wysokości 12 573 352 zł; również w tym przypadku kontrolowana jednostka nie dysponowała informacją, czy ww. sprawie został wniesiony akt oskarżenia;

6/ Miasto Opole zostało poinformowane, że Prokuratura Rejonowa Gliwice-Wschód w Gliwicach prowadzi przeciwko organowi prowadzącemu szkołę postępowanie w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości w 2019 r.<sup>40</sup>

(akta kontroli str. 8-9, 186-196)

1.3. Zasady udzielania, rozliczania oraz kontroli dotacji oświatowych dla niepublicznych szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jst lub osoby fizyczne, określone zostały w uchwałach Rady Miasta Opola<sup>41</sup> nr: LIV/1075/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. oraz XXVIII/572/20 z dnia 2 lipca 2020 r. Ww. uchwały zostały przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu<sup>42</sup>.

W uchwale nr XXVIII/572/20 Rada Miasta Opole wprowadziła postanowienia dotyczące obowiązków organów prowadzących, m.in. w zakresie pobierania i rozliczania dotacji, w tym: 1/ wymóg składania przez organ prowadzący harmonogramu realizacji zajęć i kopii list obecności<sup>43</sup>; 2/ wymóg potwierdzania, przez osobę prowadzącą obecności osób na zajęciach na listach obecności<sup>44</sup>; 3/ wymóg odpowiedniego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych dodatkowych adnotacji<sup>45</sup>; 4/ wymóg uzyskiwania podpisu nauczyciela na liście uczniów sporządzonej przez kontrolera<sup>46</sup>. Uchwała ta przewidywała również brak skutków prawnych korekt informacji i rozliczeń sporządzonych po terminach<sup>47</sup> oraz uznanie dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, w przypadku nieokazania kontrolującym dokumentów księgowych lub stwierdzenia braku opisu wydatku na dokumencie finansowym<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 88-101)

Kolegium RIO w Opolu, 5 sierpnia 2020 r., orzekło nieważność ww. uchwały<sup>49</sup>, w zakresie zapisów dotyczących: 1/ wymogu odpowiedniego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych stosownych adnotacji; 2/ braku skutków prawnych korekt informacji i rozliczeń sporządzonych po terminach oraz uznania dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w przypadku nieokazania kontrolującym dokumentów księgowych lub stwierdzenia braku opisu wydatku na dokumencie finansowym. Zdaniem ww. organu Rada Miasta w Opolu przekroczyła kompetencje wynikające

<sup>39</sup> W Gliwicach, Tychach, Zabrze, Dąbrowie Górniczej, Chorzowie, Bytomiu, Siemianowicach Śląskich, Opolu, Strzelcach Opolskich.

<sup>40</sup> Pod sygn. akt PR I Ds.1187.2021.

<sup>41</sup> W sprawie trybu udzielania dotacji szkołom i placówkom oświatowym niepublicznym i publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, a także rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

<sup>42</sup> Dalej: RIO w Opolu.

<sup>43</sup> § 3 ust. 7 uchwały.

<sup>44</sup> § 3 ust. 8.

<sup>45</sup> § 7 ust. 1.

<sup>46</sup> § 11 ust. 5 pkt 8.

<sup>47</sup> § 3 ust. 4 i § 7 ust. 11.

<sup>48</sup> § 11 ust. 9 i 10.

<sup>49</sup> Uchwała nr 25/61/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.

z art. 38 ust. 1 ufo. Miasto Opole wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu<sup>50</sup> na powyższe rozstrzygnięcie, która została oddalona<sup>51</sup>. Miasto Opole 14 stycznia 2021 r. wniosło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę kasacyjną od ww. wyroku, która do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie została rozpatrzona.

(akta kontroli str. 5-7,13, 18-31, 93-185, 742-745)

W sprawie wprowadzenia w uchwale nr XXVIII/572/20 Rady Miasta Opole dodatkowych obowiązków organów prowadzących w zakresie pobierania i rozliczania dotacji oraz dodatkowych uregulowań związanych z procesem kontroli Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in. że: *1/ wprowadzenie wymogu składania przez organ prowadzący organowi dotującemu harmonogramu realizacji zajęć i kopii list obecności, potwierdzania obecności osób na zajęciach przez osobę prowadzącą na listach obecności, uzyskiwania podpisu nauczyciela na liście uczniów sporządzonej przez kontrolera miało na celu ograniczenie ryzyka nieprawidłowego pobierania i wykorzystywania dotacji (zwiększyło to m.in. wiarygodność przedkładanych i udostępnianych w trakcie kontroli dokumentów, umożliwiało porównanie dokumentów przedkładanych przez organ prowadzący do urzędu z ustaleniami kontroli, a jednocześnie utrudniło organowi prowadzącemu podawanie nieprawdziwych informacji w zakresie liczby uczniów obecnych na zajęciach i przebiegu procesu edukacji; 2/ wprowadzenie wymogu odpowiedniego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych stosownych adnotacji wynikało z przekonania, iż to podmiot dotowany powinien wykazać, że wykorzystał dotację zgodnie z celami określonymi w ustawie a także zobowiązany jest do przedłożenia dokumentacji potwierdzającej prawidłowe wykorzystanie dotacji. Głównie na podmiocie dotowanym spoczywa obowiązek wykazania wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem (na potwierdzenie swojego stanowiska Sekretarz Miasta przywołał wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>52</sup>, Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>53</sup> oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu<sup>54</sup>); 3/ zapisy dotyczące braku skutków prawnych korekt informacji i rozliczeń sporządzonych po terminach miały na celu przeciwdziałanie procederowi polegającemu na próbie doprowadzenia organu dotującego do niekorzystnego rozporządzania środkami publicznymi; 4/ zapisy dotyczące uznania dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w przypadku nieokazania kontrolującym dokumentów księgowych lub stwierdzenia braku opisu wydatku na dokumencie finansowym miały na celu wyłącznie zmotywowanie beneficjentów do zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych stosownych opisów oraz ułatwienie przeprowadzenia przez organ dotujący kontroli wykorzystania przez podmiot dotowany przyznanej dotacji oświatowej, poprzez zobligowanie podmiotów dotowanych do okazania kontrolującym dokumentów księgowych potwierdzających wydatki ujęte w rozliczeniu dotacji.*

(akta kontroli str. 5-7, 742-745)

1.4. Do obsługi dotacji dla szkół niepublicznych w Urzędzie stosowana była aplikacja *Dotacje*, zakupiona na podstawie umowy zawartej 31 lipca 2012 r. z VULCAN Sp. z o.o. z/s we Wrocławiu. W umowie tej określone zostały warunki korzystania z ww. aplikacji, która udostępniona została w sieci Internet na serwerze administrowanym przez tę firmę.

(akta kontroli, 1473-1479)

<sup>50</sup> Dalej WSA w Opolu.

<sup>51</sup> Wyrok z 29 października 2020 r., sygn. akt I SA/Op/268/20.

<sup>52</sup> Wyrok z 3 września 2019 r., sygn. akt VSA/Wa2050/18.

<sup>53</sup> Wyrok z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK5746/16.

<sup>54</sup> Wyrok z 19 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Wr161/15.

Sekretarz Urzędu wyjaśnił m.in., że *Miasto Opole korzysta z aplikacji internetowej Vulcan, V-Edukacja, Dotacje*. Dysponentami danych są *Wydział Finansowania Oświaty oraz Wydział Oświaty Urzędu*. Aplikacja zapewnia równoczesny dostęp dla wielu użytkowników, a dane wprowadzone przez pracowników niesamorządowych jednostek oświatowych, takie jak wnioski o dotację, miesięczne informacje o liczbie uczniów danej szkoły, a także sprawozdania z rozliczenia wykorzystanych dotacji, są natychmiast widziane przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli, str. 5-6, 18-31)

Zgodnie z ww. uchwałami LIV/1075/17 oraz XXVIII/572/20 podmioty, którym udzielano dotacji (tzw. jednostki sprawozdawcze) miały obowiązek wprowadzić w systemie informatycznym dane w wymaganej tym systemem szczegółowości<sup>55</sup>. Aplikacja *Dotacje*<sup>56</sup> posiadała m.in. następujące funkcje: 1/ automatyczna weryfikacja i sygnalizacja osobie wprowadzającej dane, że konkretny uczeń, wykazywany do dotacji jest jednocześnie uczniem innej szkoły dotowanej przez jst (system nie pozwalał na wykazanie takiego słuchacza do dotacji); 2/ możliwość zidentyfikowania każdego ucznia, na którego udzielono dotacji, na podstawie miejsca zamieszkania i numeru PESEL oraz wygenerowania raportu wskazującego, na których uczniach w danej szkole i w danym miesiącu (lub roku) udzielono dotacji; 3/ skatalogowanie rodzaju wydatków i ich przeznaczenia przez Urząd (według ufo i wcześniej - ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>57</sup>); 4/ powiązanie z Krajowym Rejestrem Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju TERYT (na potrzeby wprowadzenia adresów zamieszkania słuchaczy). Ww. oprogramowanie uniemożliwiało dokonanie zmiany danych i generowanie dokumentów po wyznaczonym terminie bez zgody i udziału upoważnionego pracownika Urzędu.

Podczas przeglądu funkcjonalności i działania aplikacji *Dotacje* nie stwierdzono przypadków zawieszania lub spowolnienia jej pracy. Kierownik Referatu Dotacji Oświatowych oświadczył, że również podmioty dotowane nie zgłaszały do Urzędu takich problemów.

(akta kontroli, str. 1480-1481)

Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że *niepubliczna jednostka oświatowa sporządzając miesięczną informację o liczbie uczniów w danej szkole wprowadza następujące dane: imię i nazwisko, nr ewidencyjny pesel bądź inny dokument w przypadku obcokrajowców, adres zamieszkania, kierunek kształcenia, jak również jednostka ta ma obowiązek sporządzić osobny dokument jakim jest korekta informacji o liczbie uczniów, którzy nie spełnili ustawowego warunku frekwencji w miesiącu poprzednim. Dane wprowadzane są analogicznie jak przy sporządzaniu informacji z liczby uczniów. Aplikacja Vulcan, V-Edukacja, Dotacje nie jest powiązana ani kompatybilna z System Informacji Oświatowej. System Vulcan nie przeciwdziała wyludzeniom dotacji – brak powiązania z SIO oraz brak możliwości zweryfikowania uczniów podwójnie wykazanych na poziomie innych jst. Dla pracownika tut. Urzędu znaczny przyrost uczniów na poziomie miesiąca oraz duża ilość osób zamieszkałych pod jednym adresem, wprowadzonym w powyższej aplikacji stanowi informację, że może dochodzić do wprowadzania niewiarygodnych danych. Takie sygnały są zgłaszane do Referatu Kontroli Dotacji Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznej magistratu. System Informacji Oświatowej stanowi rządowy program. Dobrym rozwiązaniem w opinii tut. Urzędu byłoby stworzenie jednej ogólnopolskiej, rządowej aplikacji do zarządzania dotacjami, które przekazują jednostki samorządu terytorialnego oraz zatrudnienie nowych pracowników w jst w związku z dużą ilością dotowanych*

<sup>55</sup> System umożliwiał identyfikację osób wprowadzających dane.

<sup>56</sup> Wersja programu 23.5.0.9980 z dnia 17 lipca 2023 r.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2230. Dalej: ustawa o systemie oświaty.

*jednostek, w celu dogłębnego procesu weryfikowania sprawozdań rozliczenia wykorzystania dotacji.*

(akta kontroli, str. 5-6, 18-31)

Według raportów z Systemu Informacji Oświatowej<sup>58</sup>, szkoły niepubliczne dla dorosłych wykazały następujące liczby uczniów – cudzoziemców (obywateli Ukrainy i Białorusi): w roku szkolnym 2020/2021 514 uczniów (505 obywateli Ukrainy i 9 Białorusi), w 2021/2022 899 uczniów (odpowiednio: 883 i 16 obywateli tych krajów) i w roku szkolnym 2022/2023 1025 uczniów (odpowiednio: 987 i 38). Najwięcej cudzoziemców wykazano w Europejskiej Szkole Integracji Społecznej Terra Nova – w ww. kolejnych latach szkolnych odpowiednio 242, 445 i 449 obywateli Ukrainy oraz 9, 8 i 18 obywateli Białorusi. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że zgodnie z art. 50a ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – „prowadzone przez osoby prawne niebędące jst oraz osoby fizyczne szkoły podstawowe dla dorosłych, licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia oraz szkoły policealne nie otrzymują dotacji, o których mowa w art. 25 ust. 3-5a, art. 26 ust. 2, 4-5a, art. 31 i art. 31a ufo, na uczniów będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny”. W związku z powyższym zapisem ustawowym, organy prowadzące niepubliczne szkoły dla dorosłych zostały poinformowane przez tut. Wydział Finansowania Oświaty, że dotacja na ww. osoby nie należy się.

(akta kontroli, str. 5-6, 18-31, 1482-1486)

1.5. Stawki dotacji dla słuchaczy szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe w latach 2019-2022 w Urzędzie ustalano w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla Miasta Opole, co było zgodne z art. 26 ust. 2 ufo. Ustalano je na podstawie rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst<sup>59</sup> oraz danych wynikających z metryczki subwencji oświatowej danego roku. Stawki dotacji aktualizowano zgodnie z art. 43 ufo.

(akta kontroli str. 5-6, 10-12, 18-31, 216-221, 229-250)

W latach 2019-2022 roczne stawki na ucznia liceum ogólnokształcącego kształcącego się w formie zaocznej zmniejszały się, z wyjątkiem 2020 r. i wynosiły odpowiednio: 1036,02 zł; 1101,04 zł; 869,72 zł; 772,76 zł. Stawka roczna na ucznia szkoły policealnej kształcącego się zaocznie w zawodach wymienionych w wadze P17<sup>60</sup>, P18<sup>61</sup> wynosiła odpowiednio: 1827,84 zł; 1466,76 zł; 1118,22 zł; 1094,73zł<sup>62</sup>. Dla uczniów kształcących się zaocznie w zawodach w wadze P12<sup>63</sup>, P13<sup>64</sup>, stawki te wynosiły: 2117,57 zł, 2250,47 zł, 1925,82 zł, 1931,89 zł<sup>65</sup>. Roczne stawki na ucznia szkoły policealnej kształcącego się zaocznie w zawodach medycznych wynosiły odpowiednio: 5646,87 zł, 6001,26 zł, 5777,46 zł, 5924,46 zł, a stacjonarnie: 6728,43 zł, 7150,69 zł, 6833,55 zł, 6890,41 zł. Stawki dotacji na ucznia, który uzyskał świadectwo dojrzałości/dyplom zawodowy systematycznie rosły i wynosiły: 939,25 zł w 2019 r.; 998,19 zł w 2020 r.; 2236,44 zł w 2021 r.; 2486,35 zł w 2022 r.

<sup>58</sup> O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2597, ze zm.) – dalej: SIO. Raporty SIO wg stanu na 30 września danego roku, wygenerowane 30 lipca 2023 r. W SIO brak było raportu dotyczącego nauczania cudzoziemców w roku szkolnym 2019/2020.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku: 2019 – Dz. U. z 2018 r. poz. 2446 ze zm.; 2020 – Dz. U. z 2019 r. poz. 2446 ze zm.; 2021 – Dz. U. z 2020 r. poz. 2384; 2022 – Dz. U. z 2021 r. poz. 2453 ze zm.; 2023 – Dz. U. z 2022 r. poz. 2820.

<sup>60</sup> W latach 2019-2021.

<sup>61</sup> W 2022 r.

<sup>62</sup> W zawodach admin. i bezpieczeństwa pracy.

<sup>63</sup> W latach 2019-2021.

<sup>64</sup> W 2022 r.

<sup>65</sup> W zawodach tzw. droższych (np. technik usług kosmetycznych).

(akta kontroli str. 5-6, 10-12, 18-31, 216-221, 229-250)

W sprawie zmian w subwencji oświatowej na 2023 r. i ich konsekwencji dla udzielania dotacji szkołom Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *istotną zmianą w 2023 r., która nastąpiła po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji dla jst w roku 2023 jest optymalizacja finansowania niepublicznych szkół policealnych oraz liceów ogólnokształcących dla dorosłych, która polega na zwiększeniu finansowania za zdany egzamin, a zmniejsza środki naliczane za uczestnictwo w zajęciach edukacyjnych.*

(akta kontroli str. 10-12, 216-221)

1.6. Prawidłowość udzielania szkołom dotacji na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, zweryfikowano na podstawie danych dotyczących wybranych dwóch szkół sieciowych tj.: 1/ Zaocznego Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, 2/ Europejskiej Szkoły Integracji Społecznej TERRA NOVA w Opolu. Kontrolą objęto dokumentację zawierającą wnioski o przyznanie dotacji, miesięczne informacje o liczbie uczniów wraz z ich korektami, ewidencję księgową konta 224 oraz rozliczenia wykorzystania dotacji za rok 2022.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że: 1/ dotacje udzielone zostały uprawnionym podmiotom na podstawie wniosków złożonych przez organy prowadzące szkoły<sup>66</sup>; 2/ przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji stosowano dokumentację i zasady określone uchwałą nr XXVIII/572/20; 3/ kwoty<sup>67</sup> dotacji na ucznia przekazywane szkołom były równe kwotom dotacji przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla Miasta Opola; 4/ dotacje na rachunek bankowy szkół były przekazywane zgodnie z art. 34 ust. 1 ufzo, tj. w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca; 5/ przy ustalaniu kwot dotacji na dany miesiąc uwzględniano zapisy art. 34 ust. 3 ufzo, tj. weryfikowano prawidłowość informacji o liczbie uczniów, korekty liczby uczniów oraz rozliczenia za poprzedni miesiąc; 6/ w kontrolowanym okresie Prezydent nie otrzymał skarg dotyczących udzielenia i rozliczenia dotacji, 7/ w odniesieniu do ww. dotacji nie zachodziły okoliczności uzasadniające naliczanie odsetek od nieterminowych dotacji.

(akta kontroli str. 217, 494, 468, 498, 474, 505 -507)

1.7. Badanie prawidłowości udzielania dotacji szkołom za efekty kształcenia przeprowadzono na podstawie danych dotyczących dwóch szkół sieciowych tj.: 1/ Zaocznego Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, 2/ Europejskiej Szkoły Integracji Społecznej TERRA NOVA w Opolu. Kontrolą objęto dokumentację zawierającą wnioski o przyznanie dotacji, ewidencję księgową konta 224 oraz dołączone do wniosków zaświadczenia o uzyskanych dyplomach przez absolwentów szkół policealnych i świadectw ukończenia szkoły.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że: 1/ dotacji udzielono na wnioski organu prowadzącego szkoły, które były złożone zgodnie z przepisami art. 33 ust. 1 pkt 3 i 4 ufzo; 2/ zgodnie z art. 26 ust. 5 ufzo kwoty dotacji na ucznia przekazywane szkołom były równe kwotom dotacji przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla Miasta Opola w roku budżetowym, w którym

<sup>66</sup> 1/ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu z dnia 20 września 2021 r. data wpływu 23 września 2021 r., 2/ Europejska Szkoła Integracji Społecznej TERRA NOVA w Opolu z dnia 23 września 2021 r. data wpływu 23 września 2023 r.

<sup>67</sup> 1/ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu – kwota przekazanej dotacji wyniosła 131 475,15 zł, kwota rozliczonej dotacji wyniosła 124 519,95 zł, kwota niewykorzystanej dotacji wyniosła 6 955,20 zł; 2/ Europejska Szkoła Integracji Społecznej TERRA NOVA w Opolu – kwota przekazanej dotacji wyniosła 1 191 790,22 zł, kwota rozliczonej dotacji wyniosła 1 083 455,88 zł.

ukończył on tę szkołę; 3/ dotacje<sup>68</sup> były przekazywane na rachunek bankowy szkół zgodnie z art. 26 ust. 6 ufzo, tj. w terminie 30 dni od dnia złożenia przez organ prowadzący zaświadczenia Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej we Wrocławiu oraz kopii świadectwa ukończenia szkoły; 4/ nie wystąpiły przypadki wymagające naliczenia odsetek od nieterminowo przekazanych dotacji.

(akta kontroli str. 251-258, 268-269, 270-276, 304-311, 411-420)

Współczynnik zdawalności w publicznych liceach ogólnokształcących, dla których Miasto Opole było organem prowadzącym w roku 2022 wynosił 10,65%, mierzony jako wskaźnik liczby uczniów, którzy otrzymali dyplom do liczby wszystkich uczniów na początku roku szkolnego (31 do 291).

Współczynnik zdawalności w dotowanych przez Miasto Opole: 1/ niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych w 2022 r. wynosił – 10,18% (34 do 334); 2/ niepublicznych policealnych szkołach dla dorosłych w 2022 r. wynosił – 26,35% (517 do 1962).

(akta kontroli str. 218)

W sprawie średniej frekwencji uczniów Sekretarz Miasta wyjaśnił, że organ dotujący nie ma możliwości ani nie posiada narzędzi do podania średniej frekwencji uczniów w I semestrze roku szkolnego 2019/2020 i 2022/2023, a dane takie gromadzone są w dokumentacji szkolnej, nad którą nadzór pedagogiczny sprawuje Kuratorium Oświaty w Opolu.

(akta kontroli str. 218)

1.8. Pracownicy Urzędu mieli możliwość wygenerowania z aplikacji *Dotacje* miesięcznego raportu pn. *Uczniowie wykazani jednocześnie w kilku jednostkach*. Raporty zawierały następujące dane: numer PESEL, datę urodzenia, nazwisko, imię słuchacza, nazwy szkół, w których wykazano tego samego słuchacza oraz rodzaj dotowanej działalności.

(akta kontroli str. 1487-1603)

W latach 2019-2020 Urząd, na podstawie miesięcznych raportów, z ww. aplikacji, stwierdził 242 przypadki słuchaczy wykazanych jednocześnie w dwóch szkołach. Naczelnik Wydziału Finansowania Oświaty wyjaśniła, że: *W okresie 2019-2022 stwierdzono według przekazanych wykazów 242 przypadki podwójnego wykazywania słuchaczy, aczkolwiek dotyczyły one mniejszej ilości uczniów, z uwagi na powtarzające się w niektórych okresach nazwiska. W każdym okresie wszczynano i wyjaśniano wszystkie sprawy związane z wykazywaniem uczniów podwójnie wykazanych, na podstawie wygenerowanych wówczas wykazów, (...) i tak: 1/ w roku 2022 na 34 wykazane przypadki dotyczyły 20 osób, 2/ w roku 2021 na 47 wykazanych przypadków dotyczyły 36 osób, 3/ w roku 2020 na 62 wykazanych przypadki dotyczyły 32 osób; 4/ w roku 2019 na 99 wykazanych przypadków dotyczyły 60 osób. Zaznaczyć jednak należy, że w roku 2020 z uwagi na obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 2020 r. 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.2020.1394 z dnia 14.08.2020 r.) nie było potrzeby weryfikacji uczniów podwójnie wykazanych w okresie od marca do sierpnia 2020 r. W związku z powyższym w tym okresie dokonywano wszczęcia i wyjaśnień spraw uczniów podwójnie wykazanych w okresie styczeń-luty 2020 roku oraz wrzesień-grudzień 2020 roku (dotyczyło to 28 osób).*

(akta kontroli str. 1604-1605)

<sup>68</sup> 1/ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu – kwota przekazanej dotacji w 2022 r. wyniosła 43 504,75 zł, 2/ Europejska Szkoła Integracji Społecznej TERRA NOVA w Opolu – 202 291,99 zł.

W wyniku porównania danych zamieszczonych w SIO<sup>69</sup> dotyczących uczniów, którzy kształcili się równocześnie w tym samym okresie w dwóch szkołach z dokumentacją kontrolowanej jednostki stwierdzono, że z budżetu Miasta Opole, w okresie od 1 października 2020 r. do 28 lutego 2023 r., udzielono równolegle dwóm szkołom dotacje, w łącznej wysokości 13 098,55 zł, na 13 słuchaczy<sup>70</sup> (przez średnio 2,2 miesiąca na każdego słuchacza) kształcących się równocześnie w tych szkołach<sup>71</sup>. Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że (...) *Jednocześnie, informujemy, iż podjęliśmy działania mające na celu ustalenie przyczyny zaistniałej sytuacji, z których wynika, iż prawdopodobnie przyczyną jest sposób określenia przez twórców aplikacji parametrów technicznych dotyczących wyszukiwania, bądź błędne wprowadzenie danych osobowych przez jednostki sporządzające informację o liczbie uczniów, co może powodować, że system VULCAN nie zawsze jest w stanie zidentyfikować uczniów więcej niż jednej szkoły.*

(akta kontroli str. 1606-1639, 1660-1663)

1.9. W całym okresie objętym kontrolą nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 ufo, uzasadniające podejmowanie przez Prezydenta działań, polegających na wezwaniu dyrektora szkoły lub organu prowadzącego do przekazania informacji o liczbie uczniów. W 2022 r. Prezydent wzywał natomiast trzy<sup>72</sup> organy prowadzące szkoły do złożenia rozliczenia wykorzystania dotacji za 2022 r. W sprawie wykonywania prawomocnych decyzji administracyjnych lub prawomocnych wyroków sądów, Naczelnik Wydziału Finansowania Oświaty wyjaśniła, że po dokonaniu przypisu należności prawomocnych decyzji administracyjnych Wydział Dochodów Budżetowych podejmował działania zgodnie z przyjętą procedurą windykacji należności poprzez wysyłanie upomnień lub wystawianie tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 1185)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce prawidłowo udzielano szkołom dotacji z budżetu Miasta Opola na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz za efekty kształcenia. W celu zwiększenia skuteczności weryfikacji uczniów wykazywanych do dotacji, w Urzędzie stosowane było narzędzie informatyczne umożliwiające m.in. zidentyfikowanie słuchacza, na którego udzielono dotacji oraz wykazanego do dotacji przez więcej niż jedną szkołę. Pomimo tego z budżetu Miasta Opole udzielona została dotacja obejmująca dziewięć osób kształcących się równocześnie w dwóch szkołach. W celu wyeliminowania nieprawidłowości w pobieraniu dotacji podejmowane były także inne działania, w tym polegające na zobowiązaniu szkół do: 1/ składania przez organ prowadzący harmonogramu realizacji zajęć i kopii list obecności, 2/ odpowiedniego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych dodatkowych adnotacji<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK wystąpiono do Ministerstwa Edukacji i Nauki o przedłożenie informacji gromadzonych w SIO dotyczących uczniów uczęszczających do dwóch szkół w tym samym czasie na terenie Gminy Opole. W odpowiedzi otrzymano zestawienie 151 uczniów (325 przypadków) spełniających ten warunek. Do szczegółowego badania wybrano próbę 50 uczniów (112 przypadków), co stanowiło 33,1% wszystkich uczniów podwójnie uczęszczających w tym samym czasie do szkół.

<sup>70</sup> Tj. w 29 przypadkach.

<sup>71</sup> Ośmiu szkołom, z których jedna szkoła była jednostką kontrolowaną w ramach niniejszej kontroli NIK.

<sup>72</sup> 1/ IRISA OP Sp. z o.o. (Atut Lider Kształcenia: Szkoła Podstawowa dla Dorosłych, Policealna Szkoła Zawodowa, Medyczna Szkoła Policealna, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych), 2/ Niepubliczny Dwujęzyczny Punkt Przedszkolny KUKURUKU, 3/ Płomyczki Usługi Opiekuńcze i Edukacyjne Sp. z o.o.

<sup>73</sup> Zakwestionowane przez RIO jako niezgodne z przepisami ufo.

## 2. Kontrolowanie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie ustalono tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 ufzo. Zasady udzielania, rozliczania oraz kontroli dotacji oświatowych dla niepublicznych szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jst lub osobami fizycznymi, określono w ww. uchwałach Rady Miasta Opola nr: LIV/1075/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. oraz XXVIII/572/20 z dnia 2 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 88, 93)

W uchwale LIV/1075/17 określono ogólne warunki przeprowadzania kontroli wskazując m.in., że czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej, kontrolujący jest uprawniony do wstępu i poruszania się po jednostce kontrolowanej, czynności kontrolne wykonują osoby posiadające pisemne upoważnienie Prezydenta, a przebieg i wyniki czynności kontrolnych przedstawia się w protokole kontroli. W uchwale nr XXVIII/572/20 z dnia 2 lipca 2020 r. Rada Miasta Opole wprowadziła dodatkowe uregulowania związane z procesem kontroli, tj.: uszczegółowiono niezbędne elementy upoważnienia i protokołu kontroli, dookreślono prawa i obowiązki kontrolujących oraz uszczegółowiono elementy wystąpienia pokontrolnego. Kolegium RIO w Opolu orzekło nieważność w części dot. § 11 ust. 9 i 10 rozdziału IV *Tryb przeprowadzenia kontroli pobrania i wykorzystania dotacji* uchwały Rady Miasta Opole nr XXVIII/572/20 z dnia 2 lipca 2020 r. w zakresie uznania dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w przypadku nieokazania kontrolującym dowodów księgowych lub stwierdzenia braku opisu wydatku na dokumencie finansowym.

(akta kontroli str. 91-92, 98-100)

2.2. W latach objętych kontrolą w Urzędzie funkcjonował Regulamin Kontroli Urzędu Miasta<sup>74</sup>, w którym określono ogólną organizację systemu kontroli wewnętrznej, zasady funkcjonowania, sposoby prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych, planowania kontroli oraz identyfikację nadużyć finansowych.

(akta kontroli str. 778)

Stosownie do wymogów określonych w części IV Regulaminu kontroli Urzędu Miasta w Opolu sporządzano plany kontroli, a od 2021 r. plany takie sporządzano również w podziale na referaty Kontroli Dotacji i Kontroli Wewnętrznej. Ogółem w latach objętych kontrolą zaplanowano łącznie 261 tematów kontroli, w tym dotyczących kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych oraz weryfikacji zgodności liczby uczniów w szkołach niepublicznych – 31 (12%), odpowiednio: 4<sup>75</sup> w 2023 r., 5<sup>76</sup> (2022 r.), 9<sup>77</sup> (2021 r.), 8<sup>78</sup> (2020 r.) i 5<sup>79</sup> (2019 r.).

(akta kontroli str. 754-772, 784)

<sup>74</sup> Załącznik do Zarządzenia nr OR.I-120.1.53.2018 Prezydenta Miasta Opola z dnia 5 kwietnia 2018 r., dalej: Regulamin kontroli.

<sup>75</sup> Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (1), kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (2) i kontrolę weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (1).

<sup>76</sup> Kontrolę weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (1) oraz kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (4).

<sup>77</sup> Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (5), kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (4).

<sup>78</sup> Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (2), kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (6).

<sup>79</sup> Kontrolę weryfikacji zgodności liczby uczniów ze sprawozdaniami (5).



W kwestii planowania przez Urząd kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji na podstawie analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że Wydział Oświaty nie analizował ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w dotowanych szkołach niepublicznych dla dorosłych, ale dokonywał weryfikacji wniosków na etapie ich składania (...) w konsekwencji odmawiano przyznania dotacji ze względu na to, że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki udzielenia dotacji. Wydział Kontroli na podstawie prowadzonych w 2019 r. kontroli w szkołach ustalił, że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka wyludzenia przez kontrolowane podmioty dotacji oświatowej (...) w związku z powyższym w planie na rok 2020 zwiększono liczbę szkół objętych kontrolami.

(akta kontroli str. 526, 528)

Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2020 w Urzędzie zidentyfikowano następujące ryzyka związane z dotowaniem szkół niepublicznych tj.: 1/ wykazywanie przez organy prowadzące szkoły w sprawozdaniach miesięcznych uczniów, którzy nie uzyskali w danym miesiącu 50% frekwencji; 2/ wykazywanie pracowników szkół jako uczniów biorących udział w zajęciach; 3/ wykazywanie w rozliczeniu dotacji wydatków, które nie dotyczyły działalności szkoły; 4/ prowadzenie zajęć wyłącznie z języka obcego i wykazywanie ich jako przedmioty zawodowe; 5/ przepisywanie uczniów do nowoutworzonych szkół bez ich wiedzy, na podstawie posiadanych podań o przyjęcie do pierwszej szkoły; 6/ wykazywanie przez organ prowadzący szkoły w sprawozdaniach miesięcznych uczniów, którzy uczęszczali na zajęcia w innych gminach, co prowadziło do pobierania dotacji oświatowej na tego samego ucznia w kilku gminach.

(akta kontroli str. 528-529)

W związku ze stwierdzonymi przez Urząd w 2019 r. nieprawidłowościami dotyczącymi rozliczania przez niepubliczne jednostki oświatowe otrzymanych dotacji, przeprowadzono zadanie audytowo-doradcze pn.: „Analiza możliwości realizacji przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego efektywnej kontroli zadań realizowanych ze środków publicznych przez podmioty zewnętrzne, które w obowiązującym ładzie organizacyjno-prawnym Urzędu Miasta Opola kontrolują komórki merytoryczne”. Z przeprowadzonego zadania sporządzono 18 lutego 2020 r. sprawozdanie. W wyniku przeprowadzenia badań ustalono m.in., że Wydziały merytoryczne w zasadzie nie przeprowadzają kontroli udzielonych dotacji i w praktyce większość czynności weryfikacyjnych skupiona była wokół procesu rozliczenia dotacji. Jako środek zaradczy zaproponowano reorganizację wewnętrzną struktury organizacyjnej Urzędu i utworzenie wyspecjalizowanej komórki.

(akta kontroli str. 545, 552-553)

W efekcie, w strukturze organizacyjnej Urzędu w Wydziale Kontroli i Audytu Wewnętrznego, wyodrębniono od lipca 2020 r. referat Kontroli Dotacji. Do zakresu działania Wydziału należało m.in.: kontrolowanie dotacji udzielanych w ramach działania wydziałów Urzędu Miasta Opola: Wydziału Finansowania Oświaty (kontrola wyłącznie w zakresie dotacji dla szkół niepublicznych), Wydziału Sportu, Centrum Dialogu Obywatelskiego.

(akta kontroli str. 787-790)

Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że w związku ze stwierdzonymi przez Urząd licznymi nieprawidłowościami związanymi z rozliczaniem się z dotacji przez szkoły niepubliczne, polegające m.in. na przedstawianiu sprawozdań, w których wykazywano liczbę słuchaczy niezgodną ze stanem faktycznym, wykorzystaniu przyznanych dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, przeprowadzaniu zajęć, na które dotowane podmioty nie otrzymywały dotacji, przeprowadzaniem zajęć w lokalizacjach innych niż Opole, konieczne było zmienienie sposobu przeprowadzania kontroli w niepublicznych

*jednostkach oświatowych. Dostosowano czas pracy osób przeprowadzających kontrole do godzin i terminów, w których odbywają się zajęcia edukacyjne w szkołach niepublicznych. Pracownicy Referatu Kontroli Dotacji dokonujący kontroli faktycznej liczby uczestników biorących udział w zajęciach w niepublicznej jednostce oświatowej realizują ją w miejscach prowadzenia zajęć poza godzinami pracy Urzędu, głównie w soboty i niedziele. Kontrola frekwencji jest przeprowadzana na wszystkich obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym okresie sprawozdawczym (miesiącu). Kontrola faktycznej liczby uczestników biorących udział w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w niepublicznej jednostce oświatowej jest przeprowadzana w zależności od jej przebiegu i stwierdzanych w trakcie nieprawidłowości, od jednego pełnego miesiąca do kilku miesięcy. Tego typu kontrola pozwala na ustalenie faktycznej liczby słuchaczy w danym okresie sprawozdawczym i tym samym na precyzyjne wyliczenie należnej dotacji.*

(akta kontroli str. 19-20)

W latach objętych kontrolą w Wydziale Kontroli Audytu Wewnętrznego zatrudnionych było 10 pracowników. Wszyscy pracownicy z wyjątkiem jednego posiadali wykształcenie wyższe m.in. o profilu finansowo-rachunkowym, prawno-administracyjnym lub ekonomicznym. Część z zatrudnionych osób (trzy) legitymowała się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego. Pięciu pracowników odbyło szkolenia w tym w odniesieniu do tematyki dotacji jako szczególnej formy wydatku z budżetu jst w 2021 r.

(akta kontroli str. 541-544)

W sprawie zasad delegowania i wynagradzania pracowników Urzędu wykonujących kontrole frekwencji uczniów w dni wolne od pracy Sekretarz Miasta wyjaśnił, m.in. że: zgodnie z § 46 Regulaminu pracy, jeżeli wymagały tego potrzeby Urzędu, pracownicy mogli być zobowiązani do pracy w nadgodzinach nadliczbowych, a w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej, w niedziele i święta. Za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych, pracownikowi przysługiwało według wyboru wynagrodzenie albo czas wolny od pracy.

W okresie objętym kontrolą w Wydziale Kontroli i Audytu kontrolę frekwencji w dni wolne od pracy wykonywało łącznie dziesięciu pracowników oraz siedmiu pracowników z innych wydziałów<sup>80</sup>.

(akta kontroli str. 798)

Zgodnie z § 9 Regulaminu wynagradzania z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownicy Wydziału Kontroli, wykonujący ww. kontrole otrzymywali dodatek specjalny. Łącznie w latach 2019-2023 pracownikom tym wypłacono 110 330 zł (odpowiednio w: 2023 r. – 23 590 zł, 2022 r. – 34 340 zł, 2021 r. – 23 360 zł, 2020 r. – 21 000 zł, 2019 r. – 8 040 zł). Pracownicy komórek organizacyjnych z wyłączeniem Wydziału Kontroli otrzymali w latach 2020-2023 jednorazowe dodatki w łącznej kwocie 3 000 zł.

(akta kontroli str. 798, 800-805)

W latach 2019-2023 przeprowadzono łącznie 19 kontroli dotacji dla szkół niepublicznych, w tym 13 kontroli planowych: w 2019 r. – sześć kontroli, 2020 r. (trzy), 2021 r. (pięć), 2022 r. (trzy), a w 2023 r. rozpoczęto realizację dwóch kontroli, które w kontrolowanym okresie nie zostały zakończone. Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował: 1/ weryfikację zgodności liczby uczniów wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach ze stanem faktycznym (21%), 2/ prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji (10%) oraz 3/ weryfikację zgodności liczby uczniów

<sup>80</sup> Wydział Finansowania Oświaty, Wydział Informatyki, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Oświaty, Wydział Budżetu.

wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach ze stanem faktycznym oraz prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji (69%).

(akta kontroli str. 533-540)

W latach objętych kontrolą zaplanowano łącznie 31 kontroli dotacji, z czego ogółem zrealizowano 19, w tym 13 planowych i sześć kontroli doraźnych. Prezydent wyjaśnił m.in., że powodem nieprzeprowadzenia wszystkich planowanych kontroli było znaczne zwiększenie nakładu pracy niż było to zakładane na etapie planowania. Czas, który jednostka przeznaczyla na kontrole był na bieżąco dostosowywany do poczynionych ustaleń. Na realizację planów kontroli miały wpływ także zmiany kadrowe, ponieważ w wyniku przeprowadzenia pięciu postępowań zatrudniono pracowników, którzy potrzebowali czasu na wdrożenie do pracy, w szczególności do specyfiki kontroli szkół niepublicznych.

(akta kontroli str. 533, 754, 818)

2.3. Badaniem objęto dokumentację pięciu<sup>81</sup> postępowań kontrolnych, przeprowadzonych w szkołach niepublicznych prowadzonych przez: 1/ Fundację Cosinus Edukacja GL, 2/ Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o., 3/ EDO Sp. z o.o., 4/ Centrum Nauki Biznesu Żak Sp. z o.o.

Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował zgodność liczby uczniów wykazywanych w comiesięcznych sprawozdaniach ze stanem faktycznym oraz prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji, a w przypadku dwóch kontroli w szkołach prowadzonych przez Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o., prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji udzielonych szkole.

Kontrole przeprowadzono zgodnie z art. 36 ufoz oraz zasadami określonymi w uchwałach w sprawie trybu udzielania, rozliczania oraz kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Pracownicy Wydziału Kontroli przeprowadzający kontrole posiadali imienne, pisemne upoważnienia Prezydenta Miasta.

Z przeprowadzonych kontroli sporządzano protokoły kontroli, a następnie wystąpienia pokontrolne oraz wnioski pokontrolne. W dwóch objętych badaniem kontrolach (Fundacja Cosinus Edukacja GL oraz EDO Spółka z o.o.) nie sformułowano zaleceń.

(akta kontroli str. 533-540)

W wyniku kontroli w Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Opolu ustalono, że organ prowadzący nie posiadał dokumentacji finansowej ze względu na zabezpieczenie jej przez policję. W związku z powyższym odstąpiono od kontroli w części dotyczącej wydatków. W trakcie kontroli ustalono, że nie były realizowane zajęcia z obowiązkowych przedmiotów zawodowych. W efekcie sporządzono zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa wyłudzenia dotacji z budżetu Miasta Opola i skierowano zawiadomienie do Komendy Miejskiej Policji w Opolu.

W trakcie kontroli, pismem z 16 grudnia 2019 r., Prezydent Miasta, na podstawie art. 36 ust 6 ufoz, wezwał Dyrektora Policealnej Szkoły Zawodowej nr 1 w Opolu do zaprzestania działań utrudniających czynności kontrolne, ze względu na odmowę fotografowania list obecności słuchaczy przez osoby prowadzące kontrolę. Kolejnym pismem z 18 grudnia 2019 r., Prezydent wezwał do zaprzestania działań utrudniających czynności kontrolne, ze względu na brak wskazania lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych.

(akta kontroli str. 1035, 1037)

<sup>81</sup> Odpowiednio w: 1/ Policealna Szkoła COSINUS; Zaoczne Liceum Ogólnokształcące COSINUS w latach 2020-2021 (daty kontroli: 9.08.2022 r. – 16.11.2022 r., 2/ Liceum Ogólnokształcące SUKCES dla dorosłych; Szkoła Policealna SUKCES; Medyczna Szkoła Policealna SUKCES w latach 2017-2019 (05.08.2021 r. – 31.12.2021 r.); 3/ Liceum Ogólnokształcące SUKCES dla dorosłych; Szkoła Policealna SUKCES; Medyczna Szkoła Policealna SUKCES w latach 2015-2016 (12.03.2020 r. – 9.10.2020 r.), 4/ Policealna Szkoła Zawodowa nr 1 (19.11.2019 r. – 31.03.2020 r.), 5/ Szkoła Policealna Rachunkowości; Szkoła Policealna Informatyki; Szkoła Policealna Żak w Opolu (9.12.2019 r. – 26.02.2021 r.).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w szkołach prowadzonych przez Centrum Nauki i Biznesu Żak Sp. z o.o., ustalono m.in. pobranie w nadmiernej wysokości dotacji w kwocie 244 zł oraz wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 100 503,80 zł.

(akta kontroli str. 1028)

Postępowanie kontrolne obejmujące lata 2017-2019 przeprowadzone w szkołach Ośrodka Kształcenia Sukces Opole sp. z o.o. wykazało, że z dotacji budżetu Miasta Opola dokonywano wydatków niezgodnie z przeznaczeniem, na łączną kwotę 744 883,41 zł. Pomimo tego Prezydent odstąpił od wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem za 2017 r., w wysokości 136 233,62 zł, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku postępowania kontrolnego w szkołach prowadzonych przez ww. podmiot, obejmującego lata 2015-2016, również ustalono wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 1 331 215,13 zł (w 2015 r. w kwocie 421 511,75 zł i 2016 r. – 909 703,38 zł).

(akta kontroli str. 855, 1135-1136)

W sprawie weryfikacji uzyskanych danych, w trakcie prowadzonych kontroli, Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *w trakcie realizacji postępowań kontrolnych do weryfikowania danych wykorzystywano program informatyczny Vulcan. (...) Informacje o liczbie uczniów za dany okres sprawozdawczy z systemu Vulcan zestawiane były z danymi wynikającymi ze zdjęć list obecności, listami obecności z dzienników lekcyjnych udostępnianych przez szkoły. W przypadku niektórych kontroli, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości wykorzystania dotacji, z systemu Vulcan pobierano rozliczenia wykorzystania dotacji za dany rok, a dane w nich wykazywane porównywano z dokumentacją źródłową.*

(akta kontroli str. 794)

Ustalone w trakcie przeprowadzonych w latach 2019-2023 postępowań kontrolnych kwoty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem<sup>82</sup>, pobranych w nadmiernej wysokości<sup>83</sup> lub niewykorzystanych<sup>84</sup> wyniosły łącznie 6 133 752,88 zł, tj. odpowiednio w:

- 2019 r. – dotacja niewykorzystana – 1 307 765,37 zł;
- 2020 r. – dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem – 1 331 215,13 zł;
- 2021 r. – dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem 23 470,60 zł, dotacja pobrana w nadmiernej wysokości – 33 113,99 zł;
- 2022 r. – dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem – 1 477 397,96 zł, pobrana w nadmiernej wysokości – 1 978,31 zł, niewykorzystana – 293,66 zł;
- 2023 r. – dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem – 1 944 354,76 zł, pobrana w nadmiernej wysokości – 14 163,10 zł.

(akta kontroli str. 795)

W trakcie wykonywania czynności kontrolnych, Prezydent dwukrotnie zawiadamiał Prokuraturę Rejonową w Opolu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, odpowiednio zawiadomieniami z dnia 19 czerwca 2019 r. i 26 września 2019 r. Oba zawiadomienia dotyczyły jednego organu prowadzącego szkołę w Opolu. Przedmiotem zawiadomień było podejrzenie popełnienia przestępstwa polegającego na wyludzeniu środków publicznych w formie dotacji przez wykazywanie uczniów jako uczestników zajęć z przedmiotów zawodowych, podczas gdy wykazywane osoby uczęszczały jedynie na zajęcia z języka obcego.

<sup>82</sup> Tj. 4 776 438,45 zł.

<sup>83</sup> Tj. 49 255,40 zł.

<sup>84</sup> Tj. 1 308 059,03 zł.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w rezultacie kierowanych przez Prezydenta zawiadomień, Prokuratura Rejonowa w Opolu poinformowała o wszczęciu śledztwa w sprawie doprowadzenia Miasta Opola do niekorzystnego rozporządzenia mieniem poprzez wprowadzenie w błąd przedstawicieli Urzędu oraz przedłożenia poświadczających nieprawdę dokumentów, celem pozyskania przez Szkołę z siedzibą w Opolu dotacji w kwocie 1 307 791,31 zł, co stanowiło mienie znacznej wielkości. (...). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie dysponował informacją, czy w ww. sprawie został wniesiony przez Prokuraturę akt oskarżenia.

(akta kontroli str. 191, 1039-1042)

2.4. W całym okresie objętym kontrolą dwukrotnie wzywano dyrektora, na podstawie art. 36 ust. 6 ufzo, do zaprzestania działań utrudniających czynności kontrolne. W trakcie kontroli w Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Opolu organ prowadzący nie przekazał zespołowi kontrolnemu aktualnych planów zajęć, a nauczyciele prowadzący zajęcia odmawiali możliwości fotografowania list obecności, stanowiących podstawę stwierdzenia obecności ucznia. Brak możliwości fotografowania list obecności przez zespół kontrolny, odnotowano w protokole kontroli nr 49/19. Z uwagi na powyższe Prezydent pismami nr KIAW.1711.00025.2019 z dnia 16 i 18 grudnia 2019 r. wezwał dyrektora jednostki do zaprzestania czynności utrudniających kontrolę i wyznaczył trzydniowy termin na zaniechanie tych działań.

Wobec braku ustosunkowania się Dyrektora kontrolowanej jednostki w wyznaczonym terminie do ww. pism, Prezydent wydał decyzję nr B-Do.3251.2.2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r. o wstrzymaniu przekazywania dotacji oświatowej. W wyniku wniesionego odwołania, decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu (dalej: SKO) nr SKO.40.2332.2020.ro z dnia 14 grudnia 2020 r. decyzja ta została uchylona w całości, a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Prezydent, po przeprowadzeniu ponownego postępowania, decyzją nr B-DO.3251.2.2020 z dnia 26 listopada 2020 r. orzekł o wstrzymaniu przekazywania dotacji oświatowej. SKO decyzją nr SKO.40.73.2022.ro z dnia 28 kwietnia 2022 r. ponownie postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości.

W sentencjach powyższych orzeczeń SKO stwierdziło m.in., że biorąc pod uwagę ustalone okoliczności faktyczne i prawne decyzja w sprawie wstrzymania dotacji nie mogła się ostać. W sprawie nie zaistniały bowiem przesłanki, o których mowa w art. 36 ust. 6 i ust. 7 ufzo, w szczególności szkole nie były przekazywane w 2020 r. środki z omawianego tytułu, a nadto nie wykazano, by przypisane spółce zaniechanie w postaci braku aktualizacji danych ewidencyjnych wypełniało znamiona utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych prowadzonych w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej zgodnie z art. 26 ust. 2 ufzo<sup>85</sup>.

(akta kontroli str. 753, 1035, 1037, 1059, 1229, 1238, 1243, 1261, 1269)

2.5. Według stanu na 21 lipca 2023 r. w latach 2019-2022 prowadzono łącznie 22 postępowania związane z egzekwowaniem zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W wyniku tych postępowań wydane zostały decyzje o zwrocie dotacji, z których: 1/ 11 decyzji na kwotę 2 764 935 zł, było prawomocnych, 2/ pięć na kwotę 1 469 111,38 zł - nieprawomocne, 3/ sześć na kwotę 1 698 160,08 zł zostało uchylone przez SKO, a postępowania zostały umorzone ze względu na przedawnienie zobowiązania.

(akta kontroli str. 795-797)

<sup>85</sup> Wstrzymanie nastąpiło w październiku 2019 r.

W przypadku 11 prawomocnych decyzji na kwotę 2 764 935 zł, w wyniku prowadzonych postępowań wyegzekwowana została kwota 13 977,36 zł (0,5%). We wszystkich przypadkach braku dobrowolnego zwrotu kwoty dotacji, ustalonej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, do podmiotów zobowiązanych kierowano upomnienia i wystawiano tytuły wykonawcze. Cztery największe należności, na łączną kwotę 2 737 936,29 zł, dotyczyły zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, przez Policealną Szkołę Zawodową nr 1 w Opolu, której organem prowadzącym była EDO Sp. z o.o.<sup>86</sup>. (akta kontroli str. 1186-1187)

W okresie objętym kontrolą przedawnieniu uległo sześć należności na łączną kwotę 1 698 160,08 zł, tj. odpowiednio:

- 211 521,77 zł wynikająca z decyzji nr B-DO.3251.3.2019 z dnia 25 września 2020 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2013, przez organ prowadzący Prywatne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych;
- 17 605,12 zł wynikająca z decyzji nr B-DO.3251.8.2019 z dnia 6 lutego 2020 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2013, przez organ prowadzący Liceum Ogólnokształcące;
- 9 900 zł wynikająca z decyzji nr B-DO.3251.3.2020 z dnia 21 października 2020 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2013, przez organ prowadzący Liceum Ogólnokształcące;
- 413 146,33 zł wynikająca z decyzji nr FO-DO.3251.9.2021 z dnia 19 lipca 2022 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2015, przez organ prowadzący tj. Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o.;
- 887 452,30 zł wynikająca z decyzji nr FO-DO.3251.10.2021 z dnia 9 sierpnia 2022 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2016, przez organ prowadzący tj. Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o.;
- 158 534,56 zł wynikająca z decyzji nr FO-DO.3251.15.2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. w zakresie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w roku 2013, przez organ prowadzący Prywatne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych.

Kontrolą objęto dwa postępowania dotyczące zwrotu dotacji za lata 2015-2016 przez Ośrodek Kształcenia Sukces Opole sp. z o.o., na łączną kwotę 1 300 598,63 zł (stanowiących 76% ogółu przedawnionych należności).

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że 12 marca 2020 r. wszczęto kontrolę w szkołach, dla których organem prowadzącym był Ośrodek Kształcenia SUKCES Opole Sp. z o.o. w Katowicach<sup>87</sup>, w zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji udzielonych w latach 2015–2016. W wyniku tej kontroli, która została zakończona 9 października 2020 r., stwierdzono m.in., że część dotacji przekazanej z budżetu Miasta Opola, ww. szkołom, została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem<sup>88</sup>. W wystąpieniu pokontrolnym Prezydent wezwał organ prowadzący szkołę do dokonania zwrotu dotacji odpowiednio w kwotach: 421 511,75 zł wraz z należnymi odsetkami za 2015 r. oraz 909 703,38 zł wraz z odsetkami za 2016 r., w terminie 15 dni od dnia otrzymania wystąpienia<sup>89</sup>. Organ

<sup>86</sup> Kwoty należności wynosiły odpowiednio: 1/ 584 224,84 zł (decyzje z dnia 28 lutego 2022 r. oraz 4 stycznia 2023 r. po ponownym rozpatrzeniu, upomnienie wystawiono 7 marca 2023 r., a tytuł wykonawczy 11 kwietnia 2023 r.); 2/ 351 958,51 zł (decyzja z 31 sierpnia 2022 r., upomnienie 23 listopada 2022 r., tytuł wykonawczy 22 grudnia 2022 r.); 3/ 1 179 666,12 zł (decyzja z 29 listopada 2022 r., upomnienie 20 czerwca 2023 r., tytuł wykonawczy 20 lipca 2023 r.), 4/ 622 086,82 zł (decyzja z 29 listopada 2022 r., upomnienie 12 stycznia 2023 r., tytuł wykonawczy 7 marca 2023 r.).

<sup>87</sup> Od 4 września 2020 r.

<sup>88</sup> Co zawarto w protokole kontroli z 23 listopada 2020 r.

<sup>89</sup> Z 1 grudnia 2020 r.

prowadzący szkoły nie dokonał zwrotu dotacji we wskazanym terminie. Po przeprowadzeniu ponownej weryfikacji dokumentacji źródłowej, wskutek złożenia przez organ prowadzący korekt wszystkich rozliczeń wykorzystania dotacji, Prezydent zawiadomił stronę o wszczęciu postępowania w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem za lata 2015-2016<sup>90</sup>.

W wyniku przeprowadzonych postępowań Prezydent wydał dwie decyzje określające kwotę przypadającej do zwrotu do budżetu Miasta Opola dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem<sup>91</sup>. Spółka wniosła odwołania od ww. decyzji<sup>92</sup>. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu decyzjami z 28 listopada 2022 r. oraz 27 października 2022 r. uchyliło zaskarżone decyzje organu pierwszej instancji i umorzyło postępowania w tych sprawach.

Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie, skład orzekający SKO zwrócił uwagę, że nawet biorąc pod uwagę okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia, wynikający z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>93</sup>, a także ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2<sup>94</sup>, termin przedawnienia ww. zobowiązań mijał odpowiednio: 12 marca 2021 r. (dotacja z 2015 r.) oraz 14 marca 2022 r. (dotacja 2016 r.). Prezydent wydał zaskarżone decyzje odpowiednio 19 lipca 2022 r. (494 dni po upływie terminu przedawnienia) oraz 9 sierpnia 2022 r. (148 dni).  
(akta kontroli str. 797, 1350, 1371, 1394, 1429)

W wyniku kontroli ww. postępowań w sprawie zwrotu dotacji, udzielonych na funkcjonowanie Liceum Ogólnokształcącego Sukces dla Dorosłych, Szkoły Policealnej Sukces oraz Medycznej Szkoły Policealnej Sukces, w latach 2015-2016, ustalono, że Prezydent 11 stycznia 2021 r. wszczął w trybie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>95</sup>, postępowanie administracyjne w stosunku do osoby fizycznej będącej organem prowadzącym tych szkół jedynie do 21 kwietnia 2016 r. Ustalenia te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1458, 1464)

2.6. W sprawie zidentyfikowanych problemów specyficznych dla szkół sieciowych, m.in. co do skutków zawieszenia czynności kontrolnych w okresie pandemii Covid-19, napotkanych w trakcie i po zakończeniu czynności kontrolnych, czy też w odniesieniu do kontrolowania uczestnictwa uczniów w zajęciach, Naczelnik Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że: *przed pandemią w dwóch kategoriach jednostek systemu oświaty, tj. niepublicznych szkołach dla dorosłych oraz w szkołach policealnych prawo do otrzymania dotacji na ucznia było uzależnione od jego obecności w szkole. Aby te szkoły nie utraciły prawa do dotacji w okresie czasowego ograniczenia ich funkcjonowania, wprowadzono szczegółowe rozwiązania zawarte w § 10: ust. 1 rozporządzenia z 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19. Dotacje na marzec 2020 r. były naliczone z pominięciem warunku związanego z fizyczną obecnością ucznia w szkole. Ponadto, w związku*

<sup>90</sup> Pismem z 23 kwietnia 2021 r.

<sup>91</sup> Odpowiednio za: 2015 r. nr FO-DO.3251.9.2021 z dnia 19 lipca 2022 r. na kwotę 413 146,33 zł oraz za 2016 r. nr FO-DO.3251.10.2021 z dnia 9 sierpnia 2022 r. na kwotę 909 703,38 zł, których adresatem pozostawała Spółka Ośrodek Kształcenia SUKCES Opole Sp. z o.o. w Katowicach.

<sup>92</sup> W dniach 23 sierpnia 2022 r. oraz 15 września 2022 r.

<sup>93</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1478.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 875

<sup>95</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej: kpa.

*z zaostrozonymi przepisami sanitarnymi odstąpiono od czynności kontrolnych na miejscu.*

(akta kontroli str. 748)

*W sprawie typu działań w kontroli, które były najbardziej skuteczne w identyfikowaniu nieprawidłowości i skuteczności kontroli frekwencji, Naczelnik Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnił, że okazały się nimi czynności kontrolne „na miejscu”. Pracownicy wykonywali swoje czynności poprzez uczestnictwo w zajęciach. W trakcie robiono zdjęcia list obecności i porównywano z faktyczną liczbą słuchaczy przebywających na sali. Następnie porównywano ze złożonymi przez kontrolowane podmioty sprawozdaniami. Zidentyfikowane ograniczenia prawne w tym obszarze to brak możliwości weryfikacji tożsamości słuchacza. Zidentyfikowane ograniczenia organizacyjne i finansowe, polegały na odbywaniu się zajęć w godzinach popołudniowych oraz w weekendy, co generowało koszty jst, z uwagi na potrzebę wypłacenia pracownikom dodatkowego wynagrodzenia.*

*Wyjaśnił też m.in., że nie było możliwości sprawdzenia, czy osoba przebywająca na zajęciach jest faktycznie tą, która zapisana jest oficjalnie do szkoły. Z informacji docierających do tut. Wydziału z różnych źródeł, w tym z policji oraz od byłych pracowników kontrolowanych szkół wynikało, że bardzo często w zajęciach uczestniczą osoby, które otrzymują za to wynagrodzenie. Ponadto często, na krótko przed lub nawet w trakcie czynności kontrolnych dochodziło do zmian w planie zajęć. Niejednokrotnie grupy były łączone. Również były przypadki, kiedy zespół kontrolny nikogo nie zastał w szkole, po czym organ prowadzący złożył wyjaśnienie, że zajęcia przeniesiono w inne miejsce lub że drzwi szkoły były zamknięte ze względów bezpieczeństwa, natomiast zajęcia odbywały się. Niejednokrotnie spotykano się z sytuacją, w której np. pracownicy sekretariatu, nauczyciele z innych sal lub nawet sam podmiot prowadzący przychodzili na zajęcia i brali udział wyłącznie w tych zajęciach, podczas których zespół kontrolny sprawdzał frekwencję.*

(akta kontroli str. 748-749)

*W odpowiedzi na pytanie dotyczące wydatkowanych dotychczas środków finansowych i zaangażowania organizacyjnego w celu weryfikacji prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, wobec środków, które powinny być przeznaczone lub do działań, jakie powinny zostać podjęte w celu uzyskania pełnej skuteczności w prowadzeniu takiej weryfikacji, Prezydent wyjaśnił, że dotychczasowe zmiany wprowadzone w tut. jednostce w postaci utworzenia Referatu Kontroli Dotacji oraz wydzielenie z Wydziału Budżetu Wydziału Finansowania Oświaty, wydają się uzasadnione i w dużej mierze skuteczne. Doświadczenie zdobyte wskazuje, iż przy tego typu kontrolach w szkołach niepublicznych wymagane jest zwiększenie zasobów kadrowych i nakładów na obsługę prawą wyspecjalizowaną w sprawach związanych z działalnością szkół niepublicznych. Wzmocnienie zasobów kadrowych powinno obejmować zwiększenie zatrudnienia, zatrudnianie osób z odpowiednim przygotowaniem i doświadczeniem zawodowym, a także zwiększenie nakładów finansowych na odpowiednie wynagradzanie oraz przygotowanie i przeszkolenie już zatrudnionych pracowników.*

(akta kontroli str. 819)

*W odpowiedzi na pytanie dotyczące działań legislacyjnych, które powinny zostać podjęte w celu przeciwdziałania wyludzeniu środków dotacji, Prezydent wyjaśnił, że (...) jednym z istotnych problemów jaki związany jest z udzielaniem dotacji oświatowych na podstawie art. 26 ufoz jest problem dotyczący wykazywania przez szkoły niepubliczne tzw. „martwych dusz” w dziennikach zajęciowych. W praktyce wygląda to tak, że w danym dniu w określonych zajęciach uczęszcza X słuchaczy, gdy w rzeczywistości liczba słuchaczy na zajęciach nie wynosi X a Y (prawie zawsze w rzeczywistości jest mniej słuchaczy na zajęciach niż wynika to z dziennika*



obecności). Innymi słowy, aby spełnić warunek określony w przepisie art. 26 ufo dotyczący 50% frekwencji słuchacza na zajęciach w danym miesiącu, szkoły niepubliczne posuwają się do tego, że liczba słuchaczy jest zawyżana na zajęciach. Działania te polegają również na wykazywaniu, przez część organów prowadzących niepubliczne szkoły, słuchaczy uczęszczających na zajęcia zawodowe, za co przyznawane są środki pieniężne w formie dotacji, w sytuacji, gdy w rzeczywistości słuchacze ci uczęszczają jedynie na zajęcia z języka obcego. Jednym ze sposobów na wyludzenie dotacji oświatowej, przez niektóre szkoły niepubliczne, jest również pobieranie dotacji na uczniów, którzy co prawda zostali zapisani do szkoły mającej swoją siedzibę w Opolu, lecz naukę pobierali już w innym mieście (poza właściwością Prezydenta Miasta Opolu jako organu dotującego). Mając na uwadze powyższe, Prezydent wskazał, że obecne regulacje prawne, w jego ocenie, nie przeciwdziałają powstawaniu tego rodzaju nadużyć, a wręcz im sprzyjają, a co jednak istotniejsze, aktualne przepisy nie pozwalają organom dotującym w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie reagować na stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu szkół niepublicznych.

(akta kontroli str. 819-820)

Prezydent wyraził także opinię, że aktualne przepisy ufo przewidują, w sposób literalny, jedynie dwie sytuacje, w których organ dotujący może wstrzymać przekazywanie dotacji. Pierwsza z tych sytuacji, została unormowana w przepisie art. 36 ust. 7 ufo, a druga w przepisie art. 37 ust. 2 ufo (...). Poza wskazanymi powyżej regulacjami, ustawodawca nie przewidział w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych żadnych innych narzędzi, które pozwoliłyby organom dotującym skutecznie przeciwdziałać procederowi wyludzenia dotacji oświatowych, (...) czy też prowadzenia przez szkołę faktycznej działalności w sprzeczności z programem nauczania, który winien być realizowany z uwzględnieniem podstawy programowej kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowej kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego, a który wynika ze statutu szkoły. Aktualnie nie ma wprost przewidzianych w przepisach ufo, narzędzi, które w sposób natychmiastowy pozwoliłyby uchronić finanse publiczne przed wyrządzeniem w nich szkody wielkiej wartości. I to nawet w sytuacji, gdy organ dotujący posiada wiarygodne informacje, że do wyludzenia dotacji mogło dojść. Powyższe jednak nie oznacza, że organ dotujący nie powinien brać w takim przypadku pod uwagę, obowiązywania innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jak np. ustawa o finansach publicznych czy ustawa o samorządzie gminnym. (...)

W świetle zaś przepisu art. 60 ust. 1 usg, za prawidłową gospodarkę finansową odpowiada wójt, burmistrz, prezydent miasta, co potwierdza również w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych (...). Mając na uwadze przywołane powyżej regulacje ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustawy o finansach publicznych, a także ustawy o samorządzie gminnym, należy zwrócić uwagę, na trudność jaka wiąże się w praktyce z wykładnią i stosowaniem tych powiązanych ze sobą regulacji prawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż organy dotujące mogą wstrzymać przekazanie dotacji oświatowych, literalnie, jedynie w przypadkach wskazanych w przepisach art. 36 ust. 7 ufo lub art. 37 ust. 2 ufo. Jednakże, mogą zdarzyć się sytuacje, gdy przesłanki wskazane w ww. przepisach ufo nie zaktualizują się, a mimo tego istotnie zagrożone zostanie dobro finansów publicznych. W szczególności, będzie mogło to mieć miejsce w sytuacjach, gdy organ dotujący będzie w posiadaniu wiarygodnych informacji o możliwości wyludzenia przez dotowaną szkołę dotacji, a właściwe organy będą prowadziły stosowne postępowanie w tym zakresie. Wówczas, ujawnia się istotny konflikt pomiędzy przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych a przepisami ustawy o finansach publicznych. Z jednej strony, na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, organ

dotujący, wiedząc, że jest wysoce prawdopodobne, że nie będzie miał możliwości wyegzekwowania dotacji, ma mimo wszystko obowiązek dalszego wypłacania dotacji oświatowej (nie zachodzą przesłanki z art. 36 ust. 7 ufzo lub art. 37 ust. 2 ufzo). Z drugiej zaś strony, mając na uwadze regulacje ustawy o finansach publicznych i zawarte w nich zasady ogólne, organ dotujący jako dysponent środków publicznych obowiązany jest dbać o prawidłową gospodarkę finansów publicznych.

(akta kontroli str. 821-822)

Prezydent przedstawił także propozycje rozwiązań prawnych ograniczających wyludzenie środków publicznych przez szkoły niepubliczne, obejmujące: 1/ Wprowadzenie ustawowego obowiązku bieżącego kontrolowania przez gminy faktycznej liczby osób wykazywanych przez podmiot dotowany w miesięcznych sprawozdaniach. Świadomość kontroli powinna pełnić w tym przypadku również funkcję prewencyjną. W tym zakresie można rozważyć dopuszczenie możliwości niezapowiedzianych kontroli pracowników organu dotującego w trakcie prowadzonych zajęć, którzy by sprawdzali obecność słuchaczy na zajęciach; 2/ Rozszerzenie katalogu sytuacji, w której gmina może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej, np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia wprowadzenia gminy w błąd celem uzyskania nienależnych środków dotacji; 3/ Zmianę trybu przyznawania dotacji. Dotacje powinny być przyznawane „z dołu”, na koniec miesiąca, po zweryfikowaniu przez organ dotujący prawdziwości danych przekazanych przez organ prowadzący szkołę za dany miesiąc (projektowany przepis mógłby przykładowo brzmieć: „Dotacja wypłacana jest w terminie do 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który organ prowadzący szkołę przedstawił dane niezbędne do ustalenia wysokości dotacji”); 4/ Wprowadzenie przepisu, który w sposób jednoznaczny określałby, iż dotacja przysługuje wyłącznie na uczniów, którzy pobierali naukę na terenie właściwości organu dotującego; 5/ Opcjonalnie, rozważenie uregulowania na poziomie ustawowym sposobu ewidencjonowania obecności słuchaczy szkół niepublicznych przez zastosowanie systemów teleinformatycznych (...).

(akta kontroli str. 823)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie podjął działań zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie określenia kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu Miasta Opola dotacji za 2017 r. wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem stosownie do wymogu określonego w art. 252 ust.1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 60 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>96</sup>. Ustalenia kontroli prowadzonej przez pracowników Urzędu opisane w wystąpieniu pokontrolnym z 11 lipca 2022 r. wskazywały na konieczność zwrotu dotacji, w kwocie 136 233,62 zł.

(akta kontroli str. 855, 1135-1136)

Odnosnie braku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji za 2017 r. wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem Prezydent wyjaśnił, że Kontrola o sygn. akt KiAW.1711.21.2021 obejmowała lata 2017–2019. W wystąpieniu pokontrolnym tut. Organ wskazał termin zwrotu przez Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o. w Katowicach dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w latach 2017–2019, tj. 15 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Wyznaczony termin upłynął 12 sierpnia 2022 r. Zatem dopiero po tej dacie zasadne byłoby wszczęcie postępowania w sprawie zwrotu ww. dotacji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami termin przedawnienia zobowiązania z tytułu dotacji udzielonej w 2017 r. rozpoczyna się z dniem 1 stycznia 2023 r. Mając na

<sup>96</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

*uwadze brak możliwości przeprowadzenia postępowania zakończonego wydaniem prawomocnej decyzji przed terminem przedawnienia ze względu na skomplikowany charakter sprawy oraz ograniczone zasoby kadrowe, tut. organ odstąpił od wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dotacji za 2017 r., natomiast przeprowadził postępowania administracyjne w sprawie zwrotu dotacji za lata 2018–2019.*

(akta kontroli str. 1149)

2. Prezydent zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie zwrotu dotacji za lata 2015-2016 przez Ośrodek Kształcenia Sukces Opole Sp. z o.o., osobę niebędącą stroną w sprawie, co stanowiło naruszenie art. 61 § 4 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>97</sup>. Powyższe skutkowało koniecznością umorzenia wadliwego postępowania i w konsekwencji koniecznością wszczęcia nowego postępowania w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem z udziałem podmiotu będącego stroną w rozumieniu ww. art. 28 Kpa.

(akta kontroli str. 1458, 1464)

*W powyższej sprawie Prezydent wyjaśnił m.in., że (...) w związku z ww. ustaleniami tut. organu wszczęto postępowania w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem w latach 2015-2016 w związku z funkcjonowaniem z udziałem osoby fizycznej. Na podstawie dowodów zgromadzonych w trakcie ww. postępowań tut. Organ ustalił, że od 4 września 2020 r. organem prowadzącym ww. szkoły pozostawała Spółka Ośrodek Kształcenia SUKCES Opole Sp. z o.o. w Katowicach. Mając na uwadze ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym dotacje oświatowe otrzymują szkoły, a nie podmioty je prowadzące, zaś ich beneficjentami są uczniowie/słuchacze, a nie organ prowadzący daną szkołę, tut. Organ uznał, że ww. osoba fizyczna nie mogła być stroną prowadzonego postępowania, które podlegało umorzeniu. Postępowania administracyjne w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem w latach 2015-2016 w związku z funkcjonowaniem LO, SP oraz MSP. wszczęto ponownie z udziałem, Ośrodka Kształcenia SUKCES Opole Sp. z o.o. w Katowicach.*

(akta kontroli str. 1148)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, że w dacie sporządzenia zawiadomienia o wszczęciu pierwszego z opisanych wyżej postępowań administracyjnych Prezydent dysponował aktualnymi danymi organu prowadzącego, którym pozostawała Spółka Ośrodek Kształcenia Sukces Opole sp. z o.o. Informacja ta została bowiem odnotowana w protokole z ww. kontroli nr 8/20, sporządzonym 23 listopada 2020 r. Pomimo posiadanej wiedzy w tym zakresie Prezydent zawiadomił o wszczętym z urzędu postępowaniu administracyjnym w trybie art. 61 § 4 kpa, w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem za lata 2015-2016 osobę niebędącą stroną w tej sprawie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o której mowa w art. 26 ufzo prowadzone były zgodnie z obowiązującymi planami oraz z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Opola. W jednym przypadku nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie określenia kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu Miasta Opola dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej: kpa.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Najwyższa Izba kontroli wnosi o podejmowanie działań, zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dotacji, w przypadku wystąpienia okoliczności wskazujących na ich wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem, nienależne ich pobranie lub pobranie w nadmiernej wysokości.

## 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 6 października 2023 r.

Kontrolerzy:

Marlena Przybylak  
Specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....  
podpis

Krzysztof Rajczyk  
Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....  
podpis

Przemysław Sparczyński  
Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:  
Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury w Opolu

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

Iwona Zyman

/ - /

.....  
podpis

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zyman  
.....  
podpis

