



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.02.2023

**Pani
Małgorzata Elżbieta Ignasiak
Prezes Zarządu
Fundacji Conatus**

Fundacja Conatus
ul. Józefa Marii Hoene-Wrońskiego 24/25
50-376 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Conatus ¹ , ul. Józefa Marii Hoene-Wrońskiego 24/25, 50-376 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Elżbieta Ignasiak, Prezes Zarządu Fundacji Conatus ² od 13 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Pobieranie, wykorzystywanie i rozliczanie dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli ma związek z zakresem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1) Małgorzata Jakubiec-Dzielańdzia, doradca ekonomiczny, na podstawie art. 30 ust. 2 w związku z art. 66a pkt 4 ustawy o NIK, legitymacja służbowa nr 23002. 2) Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/81/2023 z 17 maja 2023 r. 3) Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/128/2023 z 3 sierpnia 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-2, 358-365, 405-406)

¹ Dalej również: Organ prowadzący.

² Dalej: Prezes.

³ Tj. 20 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pobieranie, wykorzystanie i rozliczanie – w kontrolowanym okresie – dotacji dla prowadzonych przez Fundację Conatus szkół niepublicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Uzasadnieniem do sformułowania powyższej oceny był przede wszystkim wynik badania wykorzystania dotacji opartego na próbie obejmującej 73 dowody księgowo na ogólną kwotę 1 082 218,00 zł, które wykazało nieprawidłowości w 53 przypadkach na ogólną kwotę 993 848,63 zł (91,8% badanej próby). Polegały one na tym, że: [a] w 27 przypadkach na ogólną kwotę 393 154,00 zł doszło do wykorzystania dotacji niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁶, [b] w dwóch przypadkach na ogólną kwotę 3 260,79 zł nie przestrzegano art. 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, [c] w 24 przypadkach na ogólną kwotę 597 433,84 zł prowadzono dokumentację finansową z naruszeniem zasad określonych przez organy dotujące.

Ponadto w przypadku pięciu szkół prowadzonych przez Fundację Conatus⁸ stwierdzono brak zgłoszenia w ciągu 14 dni zmiany danych, powstałych po wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, do czego zobowiązywał art. 168 ust. 13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁹. Nie zaktualizowano danych w zakresie dotyczącym nazw zawodów, w których, wyżej wskazane szkoły przestały kształcić – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Niezależnie od powyższego badanie próby 52 uczniów wykazało, że organ prowadzący wykazywał do dotacji osoby, które spełniały warunki określone w art. 26 ust. 2 ufzo, tj. były uczniami prowadzonych szkół oraz uczestniczyły w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.

Fundacja Conatus terminowo, tj. do 30 września roku bazowego, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ufzo, przekazywała organom dotującym informację o planowanej liczbie uczniów, na wzorze określonym w uchwałach organów stanowiących, tj. uchwale nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. oraz uchwale nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. Organ prowadzący korygował też faktyczną liczbę uczniów zawartych w tych informacjach, zgodnie z art. 34 ust. 3 ufzo.

W terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń ukończył szkołę, Fundacja Conatus przekazywała również organowi dotującemu dokumenty potwierdzające ukończenie szkoły, uzyskanie świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej lub dyplomu zawodowego, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ufzo.

Organ prowadzący terminowo, tj. do 31 stycznia następnego roku budżetowego, dokonywał zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji na właściwy rachunek bankowy organów dotujących.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1400, ze zm. Dalej: ufzo.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

⁸ Dotyczyło to: Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy, Medycznej Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy, Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Jeleniej Górze, Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu oraz Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Poznaniu.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm. Dalej: ustawa Prawo oświatowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Pobieranie, wykorzystywanie i rozliczanie dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Z obowiązującego w kontrolowanym okresie Statutu Fundacji Conatus wynikało, że podmiot ten działał na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁰ oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹. Stosownie do zaświadczeń o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, Fundacja Conatus była organem prowadzącym dla 10 szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, tj. dla czterech zaocznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych (zlokalizowanych w: Inowrocławiu, Poznaniu, Bydgoszczy i Jeleniej Górze), czterech szkół policealnych (zlokalizowanych w: Inowrocławiu, Poznaniu, Bydgoszczy i Jeleniej Górze) i dwóch medycznych szkół policealnych (zlokalizowanych w Inowrocławiu i Bydgoszczy). W okresie objętym kontrolą nie zmieniła się struktura tych szkół.

W medycznych szkołach policealnych kształcono w następujących pięciu zawodach: technik masażysta, opiekun medyczny, terapeuta zajęciowy, asystentka stomatologiczna, higienistka stomatologiczna.

W prowadzonych szkołach policealnych kształcono w następujących zawodach:

- w ośmiu niemedycznych (zaoczna forma kształcenia): florysta, technik bezpieczeństwa i higieny pracy, technik usług kosmetycznych, technik administracji, opiekunka dziecięca, technik eksploatacji portów i terminali, technik rachunkowości, podolog;
- w pięciu medycznych (wieczorowa forma kształcenia): opiekun medyczny, technik masażysta, asystentka stomatologiczna, higienistka stomatologiczna, terapeuta zajęciowy.

Liczba uczniów w zaocznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych według stanu na 30 września 2022 r. w porównaniu do 30 września 2019 r. spadła o 28,2% (z 1 267 do 910 słuchaczy); w szkołach policealnych wzrosła o 48,2% (z 2037 do 3019 słuchaczy) i w medycznych szkołach policealnych wzrosła o 257,9% (z 76 do 272 słuchaczy).

Fundacja Conatus nie prowadziła publicznych szkół policealnych i liceów ogólnokształcących dla dorosłych.

(akta kontroli: tom I, str. 84-129, 205-229, 366-370, 394-398; tom V, str. 426-468)

Funkcjonowanie i organizacja szkół prowadzonych przez Fundację Conatus zostały określone w ich statutach. Zasady prowadzenia rachunkowości w Fundacji Conatus zostały przyjęte uchwałą Zarządu nr 1/R/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki rachunkowości) w Fundacji Conatus.

Odnośnie organizacji zarządzania szkołami prowadzonymi przez Fundację Conatus, Prezes wyjaśniła, że działalnością szkoły bezpośrednio kierował dyrektor szkoły, sprawując także nadzór pedagogiczny oraz odpowiadając za prowadzoną przez szkoły dokumentację przebiegu nauczania. Umocowanie dyrektora szkoły w tym zakresie wynikało zarówno z przepisów ustawy Prawo oświatowe (zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 1, dyrektor szkoły między innymi kieruje działalnością szkoły, sprawuje nadzór pedagogiczny), jak i z odpowiednich zapisów w statutach szkół. Tym samym odnośnie weryfikacji liczby uczniów uczęszczających na zajęcia oraz prawidłowości

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 166.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

sporządzania list obecności niezbędnych do uzyskania dotacji - bezpośredni nadzór nad prawidłowością wykazywania słuchaczy do dotacji sprawował dyrektor szkoły, jako organ odpowiadający za prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania, w tym za prowadzenie dzienników lekcyjnych.

Dodatkowo, w zakresie nadzoru sprawowanego nad działalnością szkół z ramienia Organu prowadzącego w strukturze organizacyjnej utworzono stanowisko koordynatora dydaktycznego, do którego zadań należało między innymi¹²:

- sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania i dokumentacji pedagogicznej nauczycieli, zgodnością procesu kształcenia z ustawą Prawo oświatowe, zgodnością działania szkoły z postanowieniami jej statutu;

- wspomaganie kadry szkolnej w organizowaniu działalności bieżącej.

Ponadto, dla zapewnienia organizacji szkół w danym mieście, Fundacja Conatus angażowała tzw. rezydentów (kierowników miast)¹³, czyli osoby, które były odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie pracy szkół, wspomagając w tym zakresie dyrektorów szkół. Do obowiązków kierowników miast należało w szczególności:

- nadzorowanie pracy sekretariatu,

- kontrola dokumentacji przebiegu nauczania i procesu edukacyjnego,

- zabezpieczanie bazy lokalowej szkół i sekretariatów, dokonywanie bieżących zakupów na potrzeby słuchaczy szkół, zgłaszanie zapotrzebowania na pomoce dydaktyczne dla słuchaczy szkół.

Obsługę finansową szkół, w tym rozliczanie dotacji, zapewniono poprzez współpracę organu prowadzącego z zewnętrznym biurem rachunkowym.

(akta kontroli: tom I, str. 369-394, 399-402; tom V, str. 426-468)

Według stanu na 16 czerwca 2023 r. opłaty z tytułu kształcenia (czesne) były pobierane we wszystkich czterech zaocznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych od stycznia 2023 r. W prowadzonych przez Fundację Conatus szkołach policealnych nie pobierano opłat.

Pełnomocnik Fundacji Conatus¹⁴ oświadczył, że wprowadzenie opłat w postaci czesnego dla słuchaczy niepublicznych liceów ogólnokształcących nastąpiło w związku z drastycznym zmniejszeniem dotacji (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023¹⁵), a kwota dotacji miesięcznej na ucznia niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych obecnego na co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu spadła z ok. 62,00 zł do ok. 2,70 zł. Pełnomocnik podał również, że nie jest możliwe określenie w jakim stopniu wprowadzenie czesnego umożliwi pokrycie kosztów funkcjonowania szkoły, szczególnie w przypadku spodziewanego zmniejszenia zainteresowania tą formą płatnego kształcenia, za wcześniej jest również, aby określić, w jakim stopniu zwiększenie dotacji za efekt, tj. zdaną maturę, zniweluje skutki finansowe pomniejszenia dotacji wypłacanych co miesiąc. Ponadto Pełnomocnik Organu prowadzącego oświadczył, że w ocenie osoby prowadzącej szkołę, najwcześniej w 2024 r. będzie można określić, w jakim zakresie opłaty z tytułu

¹² Powoływanie osób sprawujących funkcję koordynatorów dydaktycznych wynikało z przyjętej w Fundacji Conatus wieloletniej praktyki.

¹³ Powoływanie osób sprawujących funkcję rezydentów miast wynikało z przyjętej w Fundacji Conatus wieloletniej praktyki.

¹⁴ Dalej także: Pełnomocnik.

¹⁵ Dz. U. poz. 2820.

czesnego umożliwią pokrywanie bieżących kosztów kształcenia i jakie przyniosą skutki dla szkoły (w tym również w zakresie liczby kandydatów).

(akta kontroli: tom I, str. 3-83; tom V, str. 426-468; tom VI, str. 1)

Najlepsze efekty kształcenia w latach 2019-2022¹⁶ osiągnięto w medycznych szkołach policealnych, np. w Medycznej Szkole Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu odpowiednio: 78,0%, 52,9%, 69,9% i 61,5%. Najłabsze efekty kształcenia odnotowano w zaocznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych, np. w Zaocznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych Cosinus Plus w Inowrocławiu odpowiednio: 3,0%, 0%, 8,0% i 0%.

(akta kontroli: tom I, str. 205-229; tom V, str. 426-468)

Dla szkół policealnych prowadzonych przez Fundację Conatus w okresie wrzesień-grudzień 2020 r. liczba uczniów wyniosła w tych miesiącach: 1 296, 2 105, 2 543, 2 534, co stanowiło wzrost w miesiącu grudniu w porównaniu do września o 1 238 uczniów, tj. o 95,5%. Z kolei w miesiącach styczeń-marzec 2021 r. liczba uczniów w tych szkołach wyniosła odpowiednio: 2 748, 2 001, 2 676, pomiędzy styczniem a marcem nastąpił spadek liczby uczniów o 72, tj. 2,6%.

Dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych prowadzonych przez Fundację Conatus w okresie wrzesień-grudzień 2020 r. liczba uczniów wyniosła w tych miesiącach: 843, 1 179, 1 279, 1 289, co stanowiło wzrost w miesiącu grudniu w porównaniu do września o 446 uczniów, tj. o 52,9%. Z kolei w miesiącach styczeń-marzec 2021 r. liczba uczniów w tych szkołach wyniosła odpowiednio: 1299, 980, 1072, pomiędzy styczniem a marcem nastąpił spadek liczby uczniów o spadek o 227 uczniów, tj. 17,5%.

Prezes wyjaśniła, że powyżej wykazane zwiększenia liczby (wrzesień-grudzień) uczniów wynikają z głównego okresu naborowego, który przypada na okres od końca września do początku listopada.

(akta kontroli: tom I, str. 205-229, 394-398; tom V, str. 426-468)

1.2. Ogółem kwota dotacji przekazana przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁷ w latach 2019-2022 wyniosła 22 364 800,46 zł, z czego: na uczniów uczęszczających na zajęcia 19 885 355,21 zł, a za uzyskanie świadectw i dyplomów przez uczniów 2 479 445,25 zł. W poszczególnych latach kwota przekazanej przez jst dotacji kształtowała się następująco:

- w 2019 r. – 4 288 891,51 zł, z czego przekazana dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia wyniosła 3 950 541,72, dotacja za uzyskanie świadectw i dyplomów przez uczniów 338 349,79 zł, wartość rozliczonej dotacji wyniosła 4 077 321,71 zł,
- w 2020 r. – 4 416 005,70 zł, z czego przekazana dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia wyniosła 4 169 966,96 zł, dotacja za uzyskanie świadectw i dyplomów przez uczniów 246 038,74 zł, wartość rozliczonej dotacji wyniosła 4 416 450,94 zł,
- w 2021 r. – 6 319 834,50 zł, z czego przekazana dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia wyniosła 5 711 495,41 zł, dotacja za uzyskanie świadectw i dyplomów przez uczniów 608 339,09 zł, wartość rozliczonej dotacji wyniosła 5 830 400,02 zł,

¹⁶ Mierzone jako wskaźnik liczby uczniów, którzy otrzymali odpowiednio dyplom zawodowy i świadectwo dojrzałości do liczby wszystkich uczniów rozpoczynających naukę na początku kształcenia odpowiednio w szkołach policealnych i liceach ogólnokształcących (tj. dla uproszczenia wykazanych w Systemie Informacji Oświatowej na początku etapu kształcenia na dzień 30 września).

¹⁷ Dalej: jst.

- w 2022 r. – 7 340 068,74 zł, z czego przekazana dotacja na uczniów uczęszczających na zajęcia wyniosła 6 053 351,11 zł, dotacja za uzyskanie świadectw i dyplomów przez uczniów 1 286 717,63 zł, wartość rozliczonej dotacji wyniosła 6 669 029,03 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 230-242; tom V, str. 426-468)

Największe kwoty dotacji zostały przekazane w okresie kontrolowanym przez: Urząd Miasta Poznania – 12 251 530,26 zł, Urząd Miasta Bydgoszczy – 4 202 172,37 zł, Urząd Miasta Jelenia Góra – 3 457 540,96 zł i Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu – 2 453 556,87 zł.

Zwiększenia kwot przekazywanej dotacji występowały przede wszystkim w miesiącach wrzesień-grudzień każdego roku, co było spowodowane zapisami nowych uczniów do szkół. Zmiany w wysokości przekazywanych kwot dotacji z poszczególnych jst były skorelowane z fluktuacją liczby uczniów uczęszczających do szkół w poszczególnych latach badanego okresu.

(akta kontroli: tom I, str. 230-242; tom V, str. 426-468)

1.3. Przeprowadzono badanie w zakresie prawidłowości wykazywania przez organ prowadzący do dotacji osób, które spełniały warunki określone w art. 26 ust. 2 ufzo, tj. były uczniami prowadzonych szkół oraz uczestniczyły w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, tzn.:

- weryfikacja przez NIK w bazie PESEL wybranych 35 słuchaczy szkół prowadzonych przez Fundację Conatus, urodzonych w 1960 r. i wcześniej wykazała, że wszystkie te osoby żyły;
- w wyniku wysłania do 52 uczniów szkół prowadzonych przez Fundację Conatus pism z prośbą o wypełnienie oświadczeń dotyczących uczestnictwa bądź braku uczestnictwa w zajęciach lekcyjnych w okresach, w których była pobierana dotacja na tych uczniów z tytułu uczestnictwa w zajęciach, 36 uczniów odebrało przesyłki, a oświadczenia do NIK odesłały 22 osoby. Z tego: w 14 przypadkach uczniowie zadeklarowali, że uczestniczyli w obowiązkowych zajęciach i listę obecności podpisywali w siedzibach szkół; jedna osoba zadeklarowała, że nie podpisywała listy obecności z uwagi na COVID-19 i nauczanie zdalne; trzy osoby nie pamiętały czy podpisywały listę obecności; jedna osoba w przesłanym oświadczeniu nie określiła czy podpisywała listę obecności czy nie. Ponadto trzy osoby w złożonych oświadczeniach podały, że nie uczestniczyły w zajęciach (A.B., M.B. i M.J.). W dwóch spośród ww. przypadków, kontrola list obecności potwierdziła, że uczniowie ci brali udział we wskazanych okresach w zajęciach lekcyjnych, co zostało udokumentowane przez nich złożeniem podpisu na listach obecności, w trzecim przypadku ustalono, że uczeń brał udział w zajęciach w trakcie epidemii COVID-19, kiedy prowadzone było nauczanie zdalne i uczniowie nie podpisywali list obecności. W 16 przypadkach przesyłki nie zostały podjęte w terminie przez adresatów. Na ww. trzech uczniów pobrano dotację w łącznej wysokości 986,06 zł.

Ponadto ustalono, że:

- spośród próby 52 uczniów, na których Fundacja Conatus pobrała dotację, 32 uczniów zostało zidentyfikowanych jako wielokrotnie rozpoczynający naukę na pierwszym semestrze. Z informacji uzyskanych od przedstawicieli jst, które były organami dotującymi dla szkół kształcących tych uczniów (Prezydent Poznania, Starosta Inowrocławski, Starosta Sieradzki, Prezydent Gdańska, Burmistrz Warszawa Wola) wynikało, że łączna kwota dotacji, przyznanych na tych uczniów na pierwszym semestrze przez różne jst, wyniosła 38 906,85 zł;
- spośród badanej próby 52 uczniów, odnotowano sześciu uczniów wykazywanych w tym samym okresie kształcenia jako uczniowie co najmniej dwóch szkół,

na których Fundacja Conatus pobrała dotację od Miasta Poznań z tytułu uczęszczania do szkoły¹⁸ w łącznej kwocie 6 214,13 zł¹⁹. Dotyczyło to następujących uczniów:

- na ucznia J.S. organ prowadzący pobrał dotację w wysokości 352,6 zł za luty, marzec, kwiecień i maj 2021 r. Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu podało, że jednocześnie J.S. w okresie od 1 lutego 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. był słuchaczem Szkoły Policealnej Bezpieczeństwa i Higieny Pracy „Żak” w Kołobrzegu, co potwierdziła dyrektor szkoły w dostarczonym zaświadczeniu nr 525/2023 z 14 lipca 2023 r., a zweryfikowanie kwoty pobranej dotacji jest możliwe wyłącznie w toku kontroli doraźnej;
- na ucznia I.R. organ prowadzący pobrał dotację w kwocie 545,00 zł za luty 2022 r. Miasto Zamość poinformowało, że słuchaczka I.R. w okresie od 24 marca 2022 r. do 31 sierpnia 2022 r. jednocześnie uczęszczała do Szkoły Policealnej Kursor prowadzonej przez Ośrodek Szkolenia i Doskonalenia Kadr Kursor Sp. z o.o. w Zamościu, spełniła w tym czasie warunek minimum 50% frekwencji. Wyżej wymieniona szkoła z tego tytułu w 2022 r. otrzymała dotację z tytułu uczęszczania do szkoły 966,00 zł (za marzec – 161 zł, kwiecień – 161 zł, maj – 147 zł, czerwiec – 156 zł, lipiec – 180 zł, sierpień – 161 zł);
- na ucznia A.C. organ prowadzący pobrał dotację w kwocie 1 658,21 zł za listopad i grudzień 2020 r. oraz styczeń 2021 r. Dyrektor Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania, podał, że w we wskazanym okresie Szkoła Policealna Żak w Poznaniu nie otrzymała dotacji na ucznia A.C.;
- na ucznia M.O. organ prowadzący pobrał dotację w kwocie 2 154,68 zł za luty, marzec, kwiecień i maj 2021 r. Starosta Sieradzki podał, że z informacji uzyskanych z Centrum Nauki i Biznesu Żak sp. z o.o. w Sieradzu wynikało, że w roku szkolnym 2021/2022 słuchaczka M.O. jednocześnie uczęszczała do tej szkoły, jednak nie występowało w tym okresie o przekazanie dotacji z budżetu powiatu sieradzkiego wobec braku spełnienia warunku uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych przez tę słuchaczkę;
- na ucznia D.K. organ prowadzący pobrał dotację w kwocie 108,66 zł za październik 2019 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Gdańsku podał, że dotacja na słuchacza Szkoły Policealnej Pascal w Gdańsku w okresie październik-grudzień 2022 r. nie była wypłacana, gdyż uczeń nie spełnił obowiązkowej frekwencji w tym okresie;
- na ucznia A.B. organ prowadzący pobrał dotację w kwocie 1 394,98 zł za listopad i grudzień 2020 r. oraz styczeń 2021 r. Dyrektor Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania, podał, że w we wskazanym okresie Szkoła Policealna Żak w Poznaniu nie otrzymała dotacji na ucznia A.B.

(akta kontroli: tom III, str. 1-224, 240-241; tom V, str. 426-468)

1.4. Badanie prawidłowości wykorzystania i potwierdzenia dowodami księgowymi dotacji w latach 2019-2022 przeprowadzono na próbie obejmującej:

- 20 dowodów księgowych na ogólną kwotę 148 646,00 zł, dotyczących Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu,
- 31 dowodów księgowych na ogólną kwotę 817 482,00 zł, dotyczących Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Jeleniej Górze,

¹⁸ We wskazanych powyżej okresach uczniowie podpisali listę obecności, co potwierdzało osiągnięcie przez nich co najmniej 50% frekwencji na zajęciach. Natomiast w miesiącach, kiedy obowiązywały przepisy dotyczące COVID-19 związane z czasowym ograniczeniem pracy szkół, słuchacze realizowali zajęcia przez platformę internetową, a dokumentowanie frekwencji nie było wymagane.

¹⁹ Co zostało potwierdzone przez organ dotujący.

- 17 dowodów księgowych na ogólną kwotę 89 549,00 zł, dotyczących Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy,
- pięciu dowodów księgowych na ogólną kwotę 26 541,00 zł, dotyczących Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Poznaniu.

Odnośnie trybu udzielenia i rozliczania dotacji udzielonych wyżej wymienionym szkołom niepublicznym przez jst, w kontrolowanym okresie obowiązywały: [1] uchwała nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Inowrocławskiego dla niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania²⁰, [2] uchwała nr 417.XLVIII.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 20 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji²¹, [3] uchwała nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych prowadzonych na terenie Bydgoszczy przez inne niż Miasto Bydgoszcz osoby prawne lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania²² oraz [4] uchwała nr XLI/721/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostki samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji²³ (zwane dalej: uchwałami dotacyjnymi).

Na podstawie wyżej wskazanych 73 dowodów księgowych na ogólną kwotę 1 082 218,00 zł stwierdzono, że:

- wszystkie dokumentowane nimi wydatki zostały opłacone w roku budżetowym, na który dotacje zostały udzielone,
- organ prowadzący, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo oświatowe oraz art. 4 ust. 3 pkt 6 ustawy o rachunkowości realizował czynności w zakresie gromadzenia dowodów księgowych potwierdzających wykorzystanie dotacji oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- część dotacji w kwocie 689 064,00 zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, natomiast pozostała kwota 393 154,00 zł otrzymana w budżetów Miast Bydgoszczy i Jeleniej Góry oraz Powiatu Inowrocławskiego i rozliczona w kontrolowanym okresie nie została przeznaczona na wydatki określone w art. 35 ust. 1 ufzo, tj. na dofinansowanie realizacji zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- dowody księgowe były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym, jednak w dwóch przypadkach potwierdzone nimi usługi lub kwoty nie zgadzały się z dokumentacją źródłową, a w jednym przypadku sprawdzenie dowodu księgowego pod względem merytorycznym, ze względu na treść zawartej

²⁰ Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r. poz. 578.

²¹ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 1182.

²² Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r. poz. 3389.

²³ Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 1326.

na świadczenie usług umowy, była niemożliwa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- realizując obowiązki wynikające z uchwał dotacyjnych, na 49 dokumentach potwierdzających poniesione wydatki, zamieszczono wymagane adnotacje, a wskazane tam kwoty wykorzystanych dotacji były zgodne z prowadzoną ewidencją finansowo-księgową. W odniesieniu do pozostałych 24 dokumentów stosownego opisu dokonano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w opisie nieprawidłowości nr 6, 7 i 8.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450; tom V, str. 426-468)

Struktura dotowanych wydatków Fundacji Conatus w latach 2019-2023 (do 31 maja), które wyniosły 23 158 324,89 zł (w tym w: 2019 r. – 4 077 321,71 zł, 2020 r. – 4 416 450,94 zł, 2021 r. – 5 830 400,02 zł, 2022 r. – 6 669 029,03 zł i 2023 r., według stanu na 31 maja – 2 165 123,19 zł) przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące na wynagrodzenia kadry pedagogicznej w 2022 r. w stosunku do 2019 r. wzrosły o 26,3% (z 1 265 280,98 zł do 1 597 891,42 zł);
- wydatki bieżące na wynagrodzenie administracji i obsługi szkoły w tym samym okresie wzrosły o 63,2% (odpowiednio z 757 510,08 zł do 1 236 177,02 zł);
- wydatki bieżące na realizację zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe wzrosły o 378,7% (odpowiednio z 916 964,21 zł do 3 472 811,23 zł);
- wydatki na środki dydaktyczne służące procesowi dydaktycznemu realizowanego w szkołach wzrosły w latach 2019-2022 o 296,0% (z 103 790,03 zł do 307 248,52 zł).

Ponadto:

- zrealizowano wydatki bieżące na pozostałe cele działalności szkoły w zakresie kształcenia nieujęte w poprzednich kategoriach w 2019 r. wysokości 1 033 776,41 zł, a w 2020 r. w kwocie 217 641,06 zł;
- w 2021 r. wydatkowano na książki 2 545,07 zł;
- w 2022 r. wydatkowano na meble 54 900,84 zł.

W badanym okresie nie wydatkowano środków na: wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, będącej jednocześnie dyrektorem szkoły, doksztalcanie pracowników pedagogicznych szkoły, inne zbiory biblioteczne, sprzęt rekreacyjny i sportowy dla uczniów, pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne określone w art. 35 ust. 1 pkt 2 lit. e ufw.

Procent wydatków stanowiących wydatki na książki, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktycznemu realizowanemu w szkołach w stosunku do ogółu wydatków wyniósł w: 2019 r. – 2,27%, 2020 r. – 1,10%, 2021 r. – 2,61%, 2022 r. – 5,31%, w 2023 r. (według stanu na 31 maja) – 1,88%.

(akta kontroli: tom III, str. 239-240; tom V, str. 426-468)

1.5. W latach 2019-2023 (według stanu na 31 maja) kontroli prawidłowości pobrania dotacji zostały poddane dwie szkoły – Zaoczne Liceum dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze oraz Policealna Szkoła dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze. Kontrolę w okresie od 21 do 28 lutego 2019 r. przeprowadzili pracownicy Urzędu Miasta Jelenia Góra. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) w miesięcznych sprawozdaniach z liczby uczniów w kontrolowanych szkołach zgłaszano do dotacji słuchaczy, którzy nie spełnili wymogu minimum 50% frekwencji na obowiązkowych zajęciach;

- 2) w Zaocznym Liceum dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze nie złożono korekty ujemnej za miesiąc październik 2018 r., mimo że znaczna część słuchaczy nie spełniła wymogu minimum 50% frekwencji na obowiązkowych zajęciach;
- 3) w Policealnej Szkole dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze w korekcie dodatniej za miesiąc październik 2018 r. wykazano słuchaczy, który nie spełnili wymogu minimum 50% frekwencji na obowiązkowych zajęciach;
- 4) na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 2, ust. 3, ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴ stwierdzono, że od czerwca 2018 r. do lutego 2019 r.:
 - a) Zaoczne Liceum dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze pobrało dotację w nadmiernej wysokości w kwocie: 8 811,45 zł,
 - b) Policealna Szkoła dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze pobrała dotację w nadmiernej wysokości w kwocie: 15 358,89 zł;
- 5) w wielu przypadkach słuchacze potwierdzali swoją obecność na zajęciach poprzez składanie podpisu na wykreśleniach znajdujących się w miejscach przeznaczonych na podpis słuchacza, co utrudniało ustalenie prawidłowej liczby słuchaczy uprawnionych do dotacji;
- 6) od miesiąca lutego 2019 r. w dziennikach zajęć słuchacze nie składali podpisów potwierdzających obecność na obowiązkowych zajęciach. Wprowadzono listy obecności w postaci oddzielnej książki, co nie wypełniało wymogu § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji²⁵;
- 7) dokumentacja stanowiąca podstawę pobrania dotacji zawierała liczne błędy.

Fundacja dokonała zwrotu całości nienależnie pobranej dotacji na rachunek bankowy Urzędu Miasta Jelenia Góra.

(akta kontroli: tom I, str. 183-204, 399-402; tom V, str. 426-468)

1.6. Badanie prawidłowości i terminowości przekazywania do organu dotującego informacji o planowanej liczbie uczniów i faktycznej liczbie uczniów przeprowadzono na próbie sześciu spośród 10 prowadzonych przez Fundację Conatus, szkół mających siedzibę w Bydgoszczy i Inowrocławiu. Organ prowadzący terminowo, tj. do 30 września roku bazowego, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ufzo, przekazywał organom dotującym (jst) informację o planowanej liczbie uczniów (w sposób papierowy, zgodnie z uchwałami), na wzorze określonym w uchwałach organu stanowiącego jst, tj. uchwałą nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. oraz uchwałą nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. Organ prowadzący korygował faktyczną liczbę uczniów zawartych w tych informacjach zgodnie z art. 34 ust. 3 ufzo.

Organ prowadzący przekazywał organowi dotującemu w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń ukończył szkołę dokumenty potwierdzające ukończenie szkoły, uzyskanie świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej lub dyplomu zawodowego, tj. stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 3 ufzo.

Informacja o faktycznej liczbie uczniów, na których udzielano dotacje, była przekazywana organowi dotującemu na wzorach określonych odpowiednio w uchwałach: nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. oraz nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. Zbadano terminowość składania informacji o faktycznej liczbie uczniów w latach

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

²⁵ Dz. U. poz. 1170, ze zm.

2019-2023 (do czerwca), tj. 54 miesięczne informacje o faktycznej liczbie uczniów dotyczące Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu i 54 informacje o faktycznej liczbie uczniów dotyczące Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy (razem 108 złożonych informacji o faktycznej liczbie uczniów). We wszystkich przypadkach informacje o faktycznej liczbie uczniów zostały złożone w terminach określonych w § 4 ust. 1 uchwały nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. i § 4 ust. 3 uchwały nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. ww. uchwał, tj. do 10 dnia każdego miesiąca, według stanu na pierwszy dzień miesiąca, który nie jest sobotą ani dniem uznanym ustawowo za wolny od pracy, za który udzielana jest część dotacji przypadająca na dany miesiąc. Do miesięcznych informacji o faktycznej liczbie uczniów sporządzane były korekty.

(akta kontroli: tom I, str. 366-370, 394-398; tom III, str. 225-238; tom V, str. 426-468)

Porównano dane zawarte w rozliczeniu dotacji z miesięcznymi informacjami o faktycznej liczbie uczniów z frekwencją powyżej 50% w Szkole Policealnej w Bydgoszczy w 2022 r. oraz w Szkole Policealnej w Inowrocławiu w 2019 r. Dane te były zgodne. W przypadku zmiany faktycznej liczby uczniów spełniających warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, organ prowadzący składał do organu dotującego korekty dotyczące liczby uczniów.

(akta kontroli: tom I, str. 366-370; tom II, str. 1-337)

1.7. Badanie prawidłowości i terminowości rozliczania dotacji przeprowadzono na próbie dwóch spośród 10 prowadzonych przez Fundację Conatus, szkół mających siedzibę w Bydgoszczy i Inowrocławiu. Organ prowadzący Szkołę Policealną „Cosinus Plus” w Bydgoszczy składał roczne rozliczenie otrzymanej dotacji za lata 2019, 2021 i 2022 terminowo, tj. do dnia 20 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji, zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. i na wzorze określonym w tym akcie. Rozliczenia były kompletne i podpisane przez uprawnione osoby. Nie można było ustalić daty przekazania rocznego rozliczenia dotacji za 2020 r., gdyż – jak wyjaśnił Pełnomocnik Fundacji Conatus – w okresie COVID-19 i stanu pandemii urzędy były zamknięte i nie działały biura podawcze, stąd też na składanych w tamtym okresie dokumentach brak jest adnotacji z datą przyjęcia. Dokumenty wrzucane były do skrzynek podawczych.

W latach 2019-2022 organ prowadzący Szkołę Policealną w Bydgoszczy nie składał korekt złożonych rozliczeń dotacji. Organ prowadzący wskazywał kwotę niewykorzystanej dotacji, tj. w: 2019 r. – 10 349,62 zł, 2020 r. – 6 294,97 zł, 2021 r. – 13 281,41 zł oraz 2022 r. – 15 688,16 zł. Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone terminowo, tj. do 31 stycznia następnego roku budżetowego, na właściwy rachunek bankowy Miasta Bydgoszcz.

Organ prowadzący Szkołę Policealną w Inowrocławiu zgodnie z uchwałą nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r. winien składać roczne rozliczenie otrzymanej dotacji do dnia 15 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji. Rozliczenia za lata 2019-2022 zostały złożone terminowo. Z rozliczenia dotacji za 2019 r. wynikała nadpłata w wysokości 4 721,68 zł, za 2020 r. w wysokości 1 589,41 zł, a za 2022 r. w kwocie 4 803,46 zł. Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone terminowo, tj. do 31 stycznia następnego roku budżetowego, na właściwy rachunek bankowy Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

(akta kontroli: tom III, str. 225-232; tom V, str. 426-468)

1.8. Prezes wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą Fundacja Conatus nie kierowała do innych instytucji pism w związku ze zidentyfikowanymi problemami w realizacji ufzo, a przedstawiciele Fundacji Conatus nie uczestniczyli w:

- postępowaniach sądów administracyjnych związanych z pobraniem lub wykorzystaniem dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki;
- w postępowaniach karnych związanych z wyłudzeniami dotacji;
- w postępowaniach sądów administracyjnych, związanych z udzielaniem przez jst dotacji dla prowadzonych szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki;
- postępowaniach sądów administracyjnych, związanych z uchwałami jst w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki,

(akta kontroli: tom I, str. 50-60)

Ponadto Prezes w wyjaśnieniach podała:

- odnośnie opinii organu prowadzącego w przedmiocie celowości wprowadzenia przez Ministerstwo Edukacji i Nauki (MEiN) od 1 listopada 2020 r. zmiany²⁶ § 10 ust. 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²⁷, gdzie na podstawie znowelizowanego § 10 ust. 12 ww. rozporządzenia, obowiązującego od listopada 2020 r., dotacja przysługiwała również na ucznia pierwszego semestru roku szkolnego 2020/2021, który nie miał możliwości spełnienia warunku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o którym mowa w art. 26 ust. 2 oraz 41 ust. 2 ufzo, ale organizacja zajęć w tym semestrze umożliwiła temu uczniowi spełnienie warunku, o którym mowa w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁸, Prezes wskazała, że należy zauważyć, iż cytowany ust. 12 w § 10 w zakresie dotyczącym spełnienia warunku uczestnictwa w zajęciach na potrzeby otrzymania dotacji pomijał słuchaczy przyjmowanych na semestry wyższe. Szkoły przyjmujące słuchaczy na semestry wyższe niż pierwszy w okresie obowiązywania wskazanych przepisów covidowych niejednokrotnie nie otrzymywały na nich dotacji, pomimo faktu, że zapewniały możliwość kształcenia i zaliczenia semestru, co skutkuje uznaniem, iż przepisy w tym zakresie były niekompletne;
- w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością wykazywania przez prowadzone szkoły uczestnictwa uczniów w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w celu uzyskania dotacji, bezpośredni nadzór nad prawidłowością wykazywania słuchaczy do dotacji sprawuje dyrektor szkoły jako organ odpowiadający za prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania w tym prowadzenie dzienników lekcyjnych. Dyrektor szkoły w ramach nadzoru nad prawidłowością wykazywania uczestnictwa uczniów w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych powinien prowadzić bieżącą weryfikację podawanych stanów z podpisami w dzienniku lekcyjnym, przypominać słuchaczom podczas wizyt na zjazdach o obowiązkowej obecności na zajęciach

²⁶ Zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2047).

²⁷ Dz. U. poz. 493, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2230, ze zm.

(gdyż brak frekwencji może skutkować nieklasyfikowaniem), informować nauczycieli o bieżącym monitorowaniu na zajęciach podpisów składanych przez słuchaczy, zlecać pracownikom sekretariatu aby przypominali słuchaczom o planowanych zjazdach poprzez regularny kontakt z nimi (sms przypominający o zjeździe);

- sposób ustalania przez Ministerstwo Edukacji i Nauki stawek dotacji (ich aktualizowania) nie pomaga w stabilnym planowaniu wydatków na działalność szkół, co widać na przykładzie niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych, gdzie zmiany zostały wprowadzone pod koniec grudnia 2022 r. z datą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023, kwota dotacji miesięcznej na ucznia niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych obecnego na co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, spadła z około 62,00 zł do około 2,70 zł. Jest to spadek o ponad 95%. Żadna szkoła niepubliczna nie jest w stanie poradzić sobie z tak dużą zmianą finansowania bez konsekwencji w postaci wprowadzenia opłat lub ich znaczącego podniesienia i to już od stycznia 2023 r. Dla słuchaczy kontynuujących naukę zwiększenie opłat bądź ich nałożenie może skutkować rezygnacją z nauki. Z kolei z uwagi na opłaty aktualnie zmniejsza się też liczba kandydatów zapisujących się do szkoły niepublicznej. Jakkolwiek zwiększeniu uległa kwota dotacji za efekt, to na chwilę obecną Fundacja Conatus nie jest w stanie określić, jak wpłynie to na finansowanie szkół. Można jedynie zakładać, iż osoby uczące się i opłacające naukę będą bardziej zmotywowane do zdania egzaminu maturalnego (co dla szkoły będzie miało przełożenie w postaci zwiększonych wypłat dotacji za efekt kształcenia). Natomiast w ocenie Fundacji Conatus zmiany takie powinny następować co najmniej z rocznym wyprzedzeniem, w celu chociażby stosownego uprzedzenia słuchaczy o konieczności nałożenia lub zwiększenia opłat. Stawki dotacji, niezależnie od rodzaju szkoły czy kierunku kształcenia, powinny być podawane w styczniu - na rok kolejny (przynajmniej w zbliżonej prognozie, szczególnie w przypadku ich pomniejszenia. W obecnej sytuacji rosnących kosztów (szczególnie wynagrodzeń) i inflacji szkoły zakładały raczej wzrost dotacji przynajmniej o czynnik inflacyjny, a nie ich pomniejszenie;
- w zakresie jednolitości sposobu interpretacji przepisów prawnych dotyczących wykorzystania dotacji w latach 2019-2023 (art. 35 ufzo), przez różne jst dotujące szkoły niepubliczne, to według Prezes ich interpretacja nie powinna budzić wątpliwości. Zgodnie z regulacją art. 35 ust. 1 ufzo, dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. W kontekście powyższych regulacji każdy wydatek bieżący przeznaczony na działalność szkół może być rozliczony z dotacji. Na szczególną aprobatę zasługuje wskazanie, iż dotacje mogą być wykorzystane na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, co przed zmianą przepisów było różnie interpretowane przez podmioty kontrolujące. Na ewentualne problemy w zakresie wykorzystania dotacji (a w zasadzie niejednorodnych praktyk kontroli) wskazuje dr Mateusz Pilich w Komentarzu do ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (komentarza do art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, publ. LEX), które to problemy wynikać mogą z wielości rodzajów organów uprawnionych do kontroli wykorzystania dotacji:

„Dodatkowo uprawnienia do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji mają (oprócz jst) – w zakresie swojej właściwości – Krajowa Administracja Skarbowa, regionalne izby obrachunkowe i Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie z art. 95 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²⁹. funkcjonariusze KAS przeprowadzają audyt obejmujący ocenę gospodarowania środkami publicznymi. Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁰, izby sprawują nadzór nad działalnością jst oraz między innymi innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jst. Podstawę do działania NIK stanowi za to ustawa o NIK. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy, Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Praktykę powierzania kontroli prawidłowości gospodarowania dotacjami przez wiele różnych organów należy ocenić negatywnie między innymi z powodu mnogości podmiotów kontrolujących, co nie wpływa pozytywnie na stabilność funkcjonowania szkół; ponadto, obrona swojego stanowiska w stosunku do organu dotującego, który zarazem występuje w roli kontrolującego, jest znacząco utrudniona, gdyż kontrolowani z reguły nie chcą wchodzić w spory z lokalnymi władzami samorządowymi.

(akta kontroli: tom V, str. 426-468)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku pięciu szkół nie zastosowano się do art. 168 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe, z którego wynikało, że osoba prowadząca szkołę lub placówkę jest obowiązana zgłosić organowi lub podmiotowi, o których mowa w ust. 1 i 2, w ciągu 14 dni zmiany w danych zawartych w zgłoszeniu do ewidencji, powstałe po wpisie do ewidencji. Ustalono, że w przypadku niżej wyszczególnionych szkół policealnych prowadzonych przez Fundację Conatus, nie dokonywano aktualizacji wpisów do ewidencji szkół i placówek niepublicznych w zakresie obejmującym nazwy zawodów, pomimo faktu, że szkoła przestała w nich kształcić (według stanu na 10 sierpnia 2023 r.):

- Szkoła Policealna Cosinus Plus w Bydgoszczy: w ewidencji szkół i placówek niepublicznych figurowały zawody: technik ochrony fizycznej i mienia, technik archiwista, opiekun osoby starszej – natomiast Szkoła Policealna Cosinus Plus w Bydgoszczy nie kształciła w tych zawodach;
- Medyczna Szkoła Policealna Cosinus Plus w Bydgoszczy: w ewidencji szkół i placówek niepublicznych figurował zawód opiekunka dziecięca – natomiast szkoła nie kształciła w tym zawodzie;
- Szkoła Policealna Cosinus Plus w Jeleniej Górze: w ewidencji szkół i placówek niepublicznych figurowały zawody: technik informatyk, opiekun w domu pomocy społecznej, technik bezpieczeństwa i higieny pracy, terapeuta zajęciowy, podolog – natomiast szkoła nie kształciła w tych zawodach;
- Szkoła Policealna Cosinus Plus w Inowrocławiu: w ewidencji szkół i placówek niepublicznych figurowały zawody: technik rachunkowości, technik informatyk, opiekunka środowiskowa, technik ochrony fizycznej osób i mienia, technik usług

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1325.

pocztowych i finansowych, technik turystyki wiejskiej, podolog – natomiast szkoła nie kształciła w tych zawodach;

- Szkoła Policealna Cosinus Plus w Poznaniu: w ewidencji szkół i placówek niepublicznych figurowały zawody: technik archiwista, asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun w domu pomocy społecznej – natomiast szkoła nie kształciła w tych zawodach.

Prezes w złożonych wyjaśnieniach podała, że to szkoła ma prawo prowadzić kształcenie w danym zawodzie, nie musi oznaczać, że w danym roku/semestrze kształcenie to rzeczywiście jest prowadzone. Decyzja o uruchomieniu kształcenia w danym zawodzie, w konkretnym roku szkolnym, podyktowana może być choćby zainteresowaniem kształceniem w danym zawodzie, na lokalnym rynku usług edukacyjnych, w danym momencie.

(akta kontroli: tom I, str. 84-129, 205-229, 366-370, 394-398, 403-404; tom V, str. 426-468)

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z wyjaśnień złożonych przez Prezes. Zgodnie z art. 168 ust. 16 pkt 6 ustawy Prawo oświatowe, organ lub podmiot, o których mowa w art. 168 ust. 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe, podają do publicznej wiadomości wykaz szkół i placówek niepublicznych, zawierający dane, o których mowa w art. 168 ust. 11 pkt 3 i 5 tejże ustawy. W związku z powyższym i dyspozycją wynikającą z art. 168 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe, ewidencja winna zawierać aktualne dane, gdyż jej celem jest między innymi informacyjny charakter dla ogółu osób zainteresowanych kształceniem. Ponadto dane dotyczące kształcenia na danym kierunku winny być zamieszczone w statucie danej szkoły.

2. Na próbie obejmującej 73 dowody księgowe na ogólną kwotę 1 082 218,00 zł stwierdzono, że przekazując część organizacji procesu nauczania na inny podmiot, tj. Fundację Equamp-Fiz, wykorzystano dotacje otrzymane z budżetów Miast Bydgoszczy i Jeleniej Góry oraz Powiatu Inowrocławskiego na ogólną kwotę 392 749,00 zł (36% badanej próby) niezgodnie z art. 35 ust. 1 ufzo. Z przepisu tego wynika, że dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ufzo, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Na rzecz Fundacji Equamp-Fiz w Łodzi (której cele statutowe były takie same jak Fundacji Conatus³¹) zostały zlecone niżej wymienione usługi edukacyjne w:

- a) Szkole Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu: fakultety i zajęcia nadobowiązkowe dotyczące przygotowań do egzaminów kwalifikacyjnych, zajęcia dodatkowe z pierwszej pomocy przedmedycznej oraz z języka obcego zawodowego na ogólną kwotę 72 749,00 zł³²,

³¹ Celem fundacji jest działalność na rzecz wspierania i rozwoju edukacji, oświaty i wychowania, w szczególności cel fundacji obejmuje: podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności dzieci, młodzieży i dorosłych, promocja i organizacja wolontariatu, działalność na rzecz międzynarodowej integracji społeczno-kulturowej, wspomaganie działalności placówek oświatowych, wspieranie zmniejszania różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między dziećmi, młodzieżą i dorosłymi, promocja kształcenia przez całe życie, zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych w procesie kształcenia - rozwój kształcenia na odległość, rozwijanie u dzieci, młodzieży i dorosłych zdolności do przyszłego zatrudnienia, promocja przedsiębiorczości w tym w zakresie, wspomaganie przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy, opracowywanie i rozpowszechnianie rozwiązań programowo-metodycznych oraz innowacyjnych programów nauczania, upowszechnianie dostępu do kształcenia, upowszechnianie dostępu do wiedzy, propagowanie wartościowego zagospodarowania czasu wolnego, publikacja na stronie internetowej: https://www.owg.pl/krs-rs/fundacja_equamp_fiz_9.32.000063241.0000632414 (dostęp: 5 września 2023 r.).

³² Wydatki te zostały udokumentowane fakturami o numerach: [1] FVS-202/06/2019 z 30 czerwca 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 18 000,0 zł, [2] 22240160 z 2 grudnia 2022 r. na kwotę wykorzystania dotacji 6 000,0 zł, [3] 22240159 z 2 grudnia 2022 r. na kwotę wykorzystania dotacji 5 196,0 zł, [4] FVS-047/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 14 803,0 zł (według ewidencji finansowo-księgowej), [5] FVS-042/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 10 500,0 zł, [6] FVS-048/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na

- b) Szkole Policealnej Cosinus Plus w Jeleniej Górze: różnego rodzaju zajęcia dodatkowe oraz fakultety przygotowujące do egzaminów kwalifikacyjnych na ogólną kwotę 265 250,00 zł³³,
- c) Szkole Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy fakultety przygotowujące do egzaminów kwalifikacyjnych na ogólną kwotę 54 750,00 zł³⁴.

Fundacja Equamp-Fiz była również organem prowadzącym szkoły policealne i zaoczne licea ogólnokształcące³⁵ (a swoją siedzibę³⁶ miała w miejscu prowadzenia działalności przez Fundację Conatus). Obydwie ww. fundacje miały takie same cele statutowe. W zawartych z Fundacją Equamp-Fiz umowach o świadczenie usług edukacyjnych zobowiązano zleceniobiorcę do zapewnienia wykonania umowy przy udziale osób (w tym nauczycieli) posiadających odpowiednie kwalifikacje, jednak zgodnie z nadanymi przez organ prowadzący szkoły statutami szkół to osoba prowadząca szkołę (czyli Fundacja Conatus) była zobowiązana do zapewnienia szkołom kadry pedagogicznej. Zlecając wyżej opisane usługi osobie trzeciej pozbawiła się możliwości zatrudniania nauczycieli, a w konsekwencji nadzoru nad kadrami pedagogicznymi wybraną do świadczenia usług edukacyjnych przez Equamp-Fiz. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność. Ponadto stosownie do statutów szkół policealnych Cosinus Plus w Inowrocławiu, Jeleniej Górze i Bydgoszczy (rozdział IV Organizacja szkoły), to dyrektorzy kierując się potrzebami słuchaczy mogli organizować zajęcia dodatkowe w formie konsultacji zbiorowych, za zgodą osoby prowadzącej.

Wobec powyższego wydatków w kwocie 392 749,0 zł nie można zakwalifikować jako wykorzystanych przez Fundację Conatus na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, o których mowa w art. 35 ufo.

Pełnomocnik Fundacji Conatus oświadczył w tej sprawie, że:

- realizacja zajęć nieobowiązkowych (zajęć dodatkowych, fakultetów, zajęć nadobowiązkowych) za pośrednictwem Fundacji Equamp-Fiz nie stanowi przekazania części organizacji procesu kształcenia na inny podmiot, a w konsekwencji nie należy uznać wskazanej kwoty na realizację tych usług, jako dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, a z praktyki realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych nieobowiązkowych za pośrednictwem podmiotu zewnętrznego nie wynika, iż powierzone zostały zadania organu prowadzącego innemu podmiotowi w zakresie procesu kształcenia;

kwotę wykorzystania dotacji 10 250,0 zł, [7] FVS-044/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 8 000,0 zł.

³³ Wydatki te zostały udokumentowane fakturami o numerach: [1] 21240705 z 2 grudnia 2021 r. na kwotę wykorzystania dotacji 35 500,0 zł, [2] 21240707 z 2 grudnia 2021 r. na kwotę wykorzystania dotacji 34 500,0 zł, [3] 21180028 z 30 czerwca 2021 r. na kwotę wykorzystania dotacji 25 500,0 zł, [4] FVS-303/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 39 000,0 zł, [5] FVS-124/06/2020 z 30 czerwca 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 22 500,0 zł, [6] FVS-125/06/2020 z 30 czerwca 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 18 000,0 zł, [7] FVS-302/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 10 650,0 zł, [8] FVS- 09/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 10 200,0 zł, [9] FVS-313/11/2020 z 25 listopada 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 9 300,0 zł, [10] FVS-319/11/2020 z 25 listopada 2021 r. na kwotę wykorzystania dotacji 9 300,0 zł (według ewidencji finansowo-księgowej), [11] FVS-314/11/2020 z 25 listopada 2021 r. na kwotę wykorzystania dotacji 9 300,0 zł, [12] FVS-119/12/2019 z 2 grudnia 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 32 500,0 zł, [13] FVS-167/06/2019 z 30 czerwca 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 9 000,0 zł.

³⁴ Wydatki te zostały udokumentowane fakturami o numerach: [1] FVS-024/06/2020 z 30 czerwca 2020 r. na kwotę wykorzystania dotacji 15 000,0 zł, [2] FVS-192/12/2019 z 2 grudnia 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 19 500,0 zł, [3] FVS-024/06/2020 z 2 grudnia 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 16 500,0 zł oraz [4] FVS-194/12/2019 z 2 grudnia 2019 r. na kwotę wykorzystania dotacji 3 750,0 zł.

³⁵ W Siedlcach i Pile, według danych z Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych publikowanego na stronie <https://rspo.men.gov.pl> (dostęp: 30 sierpnia 2023 r.).

³⁶ <https://rejestr.io/krs/632414/fundacja-equamp-fiz> (dostęp: 30 sierpnia 2023 r.).

- przedstawiony stan faktyczny uznać należy za formę realizacji spoczywającego na Organie prowadzącym zadania przy wykorzystaniu usług zewnętrznego podmiotu, a z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe nie wynika, iż szeroko rozumiana organizacja pracy szkoły przez osobę prowadzącą nie może opierać się na korzystaniu z usług podmiotów zewnętrznych. Sformułowanie „zapewnienie” użyte w tym przepisie należy pojmować szeroko, jako wszelkie czynności podejmowane przez organ prowadzący zmierzające do realizacji celów szkoły, tj. kształcenia. Nie wyklucza to korzystania z usług podmiotów zewnętrznych. Na taką interpretację wskazuje chociażby treść ust. 2³⁷, z którego wprost wynika, iż realizacja zadań organu prowadzącego szkołę nie musi odbywać się wyłącznie poprzez bezpośrednie zatrudnienie;
- dotyczy to zajęć nie objętych podstawą programową (nie będących zajęciami obowiązkowymi);
- zasadniczym celem takiej organizacji zajęć było oddzielenie w procesie kształcenia zajęć obowiązkowych realizowanych przez szkoły, których organem prowadzącym jest Fundacja Conatus, od zajęć nieobowiązkowych dla uniknięcia ewentualnych zarzutów organów kontrolnych jst jakoby zajęcia nieobowiązkowe służyły zwiększenia frekwencji słuchaczy (a co za tym idzie zwiększeniem kwoty dotacji, która zgodnie z ufzo, jest zależna właśnie od frekwencji);
- Fundacja Equamp-Fiz współpracuje w realizacji procesu kształcenia zapewniając obsługę szkół Cosinus w oczekiwanym zakresie;
- zajęcia nieobowiązkowe służyły co do zasady zwiększeniu efektywności kształcenia i poprawy zdawalności egzaminów zewnętrznych, a także pogłębianiu wiedzy i umiejętności realizowanych w trakcie obowiązkowych zajęć lekcyjnych oraz zdobywaniu nowych umiejętności.

W swoim oświadczeniu Pełnomocnik Fundacji Conatus ponadto powołał się na przepisy wykonawcze dotyczące kształcenia zawodowego oraz potrzeby pracodawców w zakresie pozyskiwania jak najszerzej i specjalistycznie wykształconych pracowników, a co za tym idzie konieczność wyposażania słuchaczy w dodatkową wiedzę, umiejętności, kwalifikacje pozwalającą im z powodzeniem konkurować na rynku pracy, co jest możliwe do realizacji tylko za pomocą dodatkowych zajęć nieobowiązkowych. Wskazując na zasadność realizacji zajęć dodatkowych przywołał również interpelację poselską w tej sprawie. Oświadczenie Pełnomocnika Fundacji Conatus odnosiło się także do analizy przepisów dotyczących konieczności bezpośredniego zatrudniania nauczycieli do realizacji zajęć nieobowiązkowych i wskazywało na brak takiego wymogu, co według tego Pełnomocnika świadczyło o tym, że ustawodawca wprost pozwolił, aby zajęcia nieobowiązkowe mogły być realizowane także przy udziale podmiotów zewnętrznych. Dodatkowo w swoim oświadczeniu Pełnomocnik Fundacji Conatus powołał się na wyniki kontroli z lat poprzednich przeprowadzonych przez jst, kuratorium oświaty i NIK, w których nie stwierdzono takich jak powyższa nieprawidłowości oraz na uchwały rad miejskich dotyczące rozliczenia dotacji potwierdzające możliwość dotowania zakupu usług dydaktycznych. Przywołał również przepisy ustawy o finansach publicznych oraz wyrok jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych mający świadczyć o tym, że przedmiotowa usługa realizacji zajęć dodatkowych, fakultetów i zajęć nadobowiązkowych jest usługą bieżącą, związaną z procesem kształcenia słuchaczy, a zatem możliwą do rozliczenia z dotacji oświatowej.

³⁷ O treści: „W celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 1 organy prowadzące szkoły i placówki, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 4-14a, mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, o której mowa w ust. 1 pkt 4.”.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-271, 390-400; tom V, str. 1-425; tom VI, str. 298)

NIK nie uznaje za zasadne wyżej przedstawionych argumentów i podkreśla, że istotą wyżej opisanej nieprawidłowości jest scedowanie części organizacji procesu nauczania na inny podmiot, tj. Fundację Equamp-Fiz. Izba nie kwestionuje samej zasadności prowadzenia zajęć nadobowiązkowych, chociaż Organ prowadzący nie przedłożył w czasie kontroli żadnej dokumentacji dotyczącej diagnozowania potrzeb w tym zakresie. Według oświadczenia Pełnomocnika Fundacji Conatus potrzeby słuchaczy odnośnie przeprowadzenia zajęć dodatkowych, fakultetów i zajęć nadobowiązkowych wynikały z analizy dotychczasowej działalności szkół Cosinus, szczególnie pod kątem zdawalności egzaminów zewnętrznych, potrzeb rynku pracy, zajęć proponowanych przez placówki oświatowe oraz sugestii słuchaczy czy nauczycieli. NIK podkreśla, że wyniki innych kontroli czy przywoływane przez Pełnomocnika wyrok jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych nie znajdują w tym zakresie zastosowania, ponieważ ich zakres przedmiotowy był inny. Izba stwierdzając powyższą nieprawidłowość nie twierdzi, że zakazane jest wykonanie usług przy pomocy zewnętrznych podmiotów, w badanych przypadkach nie ma jednak gospodarczego uzasadnienia zlecenie realizacji zajęć dodatkowych podmiotowi, który prowadzi taką samą działalność co jednostka kontrolowana i który był w istocie pośrednikiem w zakupie tego typu usług. Tym samym Fundacja Conatus pozbawiła się możliwości wpływu na zawierane umowy i dobór kadry pedagogicznej realizującej zajęcia dodatkowe. Wbrew oświadczeniu Pełnomocnika wpływu takiego nie mieli również dyrektorzy szkół, gdyż nie można uznać za „współpracę” w tej sprawie działań dotyczących ustalania harmonogramu zajęć dodatkowych, które wynikały przecież z zawartych przez organ prowadzący umów, czy faktu nie zgłaszania zastrzeżeń do prowadzonych zajęć. Przywołany przez Pełnomocnika Fundacji Conatus argument dotyczący art. 10 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe, według NIK nie znajduje również uzasadnienia w omawianych przypadkach, gdzie nie ma w nich mowy o obsłudze administracyjnej, finansowej czy organizacyjnej. Izba nie znalazła również powodu, dla podanego przez Pełnomocnika Fundacji Conatus rozdzielenia organizacji zajęć obowiązkowych (przez organ prowadzący) od zajęć dodatkowych (przez Fundację Equamp-Fiz), co miałyby rozwiązać wątpliwości dotyczące wpływu na wyliczaną do dotacji frekwencję. Sposób wyliczania dotacji wynikający z udziału uczniów w zajęciach obowiązkowych wynika bowiem wprost z przepisów prawa i kontrola nie wykazała w tym zakresie wątpliwości organów dotujących szkoły.

3. Na podstawie niżej wymienionych trzech dokumentów księgowych zostały z dotacji udzielonych dla Policealnych Szkół Cosinus Plus w Inowrocławiu i w Bydgoszczy sfinansowane wydatki w kwocie 405,0 zł za wysyłkę artykułów zakupionych w firmie Beauty System sp. z o.o. z Wrocławia, pomimo że usługa ta nie służyła realizacji zadań określonych w art. 35 ufzo, czyli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Dotyczyło to faktur o numerach:

- a) 5613/BS/2022 z 27 kwietnia 2022 r. na kwotę 2 070,20 zł, w tym koszty wysyłki 75,00 zł,
- b) 11234/BS/2022 z 23 sierpnia 2022 r. na kwotę 2 213,0 zł, w tym koszty wysyłki 165,00 zł,
- c) 14798/BS/2022 z 2 listopada 2022 r. na kwotę 7 003,54 zł, w tym koszty wysyłki 165,00 zł.

Pełnomocnik Fundacji Conatus oświadczył, że powodem rozliczenia ww. wydatków było potraktowanie ich jako dotyczących zaopatrzenia szkoły, zostały one rozliczone jako transport przedmiotów potrzebnych w szkole do przeprowadzenia zajęć lekcyjnych, zatem służył zaspokojeniu potrzeb bieżących szkoły.

NIK nie zgadza się z taką argumentacją mając na względzie brzmienie ww. art. 35 ust. 1 ufo. Koszty wysyłki nie mogą być uznane za zgodne z ustawowym przeznaczeniem dotacji, gdyż rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez Organ prowadzący, czy też pokrywania wszelkich jego wydatków.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450)

4. W ewidencji finansowo-księgowej ujęto wydatek w kwocie 2 260,79 zł potwierdzony dowodem księgowym niespełniającym wymogów wynikających z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. niezgodnym z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej (jedna spośród 73 faktur rozliczonych z dotacji). Zakup (umowa o świadczenia z 1 grudnia 2018 r.) dotyczył wykonaniu usług (organizacji pracy szkół Cosinus na terenie miasta Jelenia Góra) za 1 000,0 zł miesięcznie, a z faktury nr 4/01/2019 z 10 stycznia 2019 r. wynikała kwota 3 100,0 zł (z czego 2 260,79 zł rozliczono na poczet Policealnej Szkoły Cosinus Plus w Jeleniej Górze). Podkreślić przy tym należy, że w umowie o świadczenie usług zawartej 1 grudnia 2018 r., której przedmiotem było zlecenie usług organizacji Szkół Cosinus na terenie miasta Jelenia Góra, nie określono sposobu jej realizacji ani nie zawarto żadnych postanowień określających obowiązki zleceniobiorcy, co według NIK uniemożliwiało sprawdzenie poniesionego wydatku pod względem merytorycznym.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego ww. wydatek został uznany za poprawny pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (co potwierdzono na odwrocie faktury 11 stycznia 2019 r.), Pełnomocnik Fundacji Conatus oświadczył, że kwota 3 100,00 zł wynika z dodatkowego wynagrodzenia i zgodnie z § 3 ust. 2 zawartej umowy wynagrodzenie, oprócz kwoty określonej w ust. 1, może zostać zwiększone o kwotę wynagrodzenia dodatkowego. Dodał również, wzrost wynagrodzenia wynikał ze zwiększenia nakładu pracy związanego z analizą i dostosowaniem funkcjonowania szkół w Jeleniej Górze do znaczących zmian w przepisach oświatowych.

NIK nie zgadza się z taką argumentacją. Wprawdzie w powołanym § 3 umowy z 1 grudnia 2018 r. dano zleceniobiorcy możliwość zwiększenia miesięcznego wynagrodzenia w kwocie 1 000,00 zł o poniesione koszty związane z jej wykonaniem oraz o kwotę dodatkowego wynagrodzenia, ale po zaakceptowaniu przez zleceniodawcę (Fundację Conatus). W opisanym przypadku podstawą rozliczenia była tylko faktura 4/01/2019, zleceniobiorca nie wykazał i nie zwrócił się do Fundacji Conatus o akceptację poniesionych kosztów czy dodatkowego wynagrodzenia.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450; tom VI, str. 20)

5. Stanowiąca podstawę rozliczenia wydatku w kwocie 1 000,00 zł, z dotacji udzielonej Szkole Policealnej Cosinus Plus w Bydgoszczy, umowa zawarta 25 maja 2021 r. dotyczyła podmiotu, który nie istniał w czasie dokonywania operacji gospodarczej (stwierdzono w jednym spośród poddanych badaniu 73 dotowanych wydatków). W § 1 tego dokumentu wskazano, że zleceniobiorca przeprowadził szkolenie strzeleckie słuchaczy Szkoły Policealnej Ochrony Fizycznej Osób i Mienia „Cosinus Plus”, pomimo że Fundacja Conatus takiej szkoły nie prowadziła. Na odwrocie faktury nr 136/2021 z 29 czerwca 2021 r. (organizacja szkolenia strzeleckiego) potwierdzono sprawdzenie merytoryczne usługi uznając dokument za zgodny z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, chociaż dokumentacja źródłowa (zawarta umowa) nie mogła stanowić potwierdzenia operacji gospodarczej, której dotyczył wydatek w kwocie 1 000,00 zł (usługa miała być świadczona w nieistniejącej szkole).

Pełnomocnik Fundacji Conatus w powyższej sprawie oświadczył, że w ww. umowie błędnie wskazano Szkołę Policealną Ochrony Fizycznej Osób i Mienia zamiast

kierunku ochrona fizyczna osób i mienia w ramach Szkoły Policealnej Cosinus (Plus w Bydgoszczy) na kierunku ochrona fizyczna osób i mienia.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450)

6. W czterech niżej opisanych przypadkach na ogólną kwotę 29 715,18 zł naruszono § 7 ust. 5 uchwały nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r.³⁸ poprzez wskazanie na dokumencie innej kwoty wykorzystanej dotacji niż wynikała z ewidencji finansowo-księgowej, przedstawionej przez organ prowadzący Szkołę Policealną Cosinus Plus w Inowrocławiu lub poprzez brak wskazania daty wykorzystania dotacji (badanie na próbie 73 faktur):

- a) faktura nr 10/01/2022 z 25 stycznia 2022 r. (zestaw mebli), na dokumencie wskazano kwotę 20 590,20 zł dotyczącą trzech szkół bez określenia kwoty przypadającej Szkole Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu, z ewidencji wynikało rozliczenie 6 863,40 zł,
- b) faktura nr 22240160 z 2 grudnia 2022 r. (zajęcia nadobowiązkowe – florystyka, kwota wykorzystanej dotacji 6 000,0 zł), na dokumencie nie wskazano daty wykorzystania dotacji,
- c) faktura nr 38/06/2022 z 30 czerwca 2022 r. (zestaw mebli), na dokumencie wskazano kwotę 7 810,50 zł dotyczącą trzech szkół bez określenia kwoty przypadającej Szkole Policealnej Cosinus Plus w Inowrocławiu, z ewidencji wynikało rozliczenie 2 048,55 zł,
- d) faktura nr FVS-047/11/2020 z 25 listopada 2020 r. (zajęcia dodatkowe – pierwsza pomoc przedmedyczna), na dokumencie wskazano 20 500,0 zł, z ewidencji finansowo-księgowej wynikało rozliczenie 14 803,23 zł.

Pełnomocnik Fundacji Conatus w powyższej sprawie oświadczył, że w adnotacjach dokonanych na: [a] fakturze nr 10/01/2022 wykazano tylko kwotę ogółem dokumentu 20 590,20 zł, bez kwot przypadających na poszczególne szkoły, kwoty te wykazano w Raporcie Rozksięgowania Kosztów Dotacyjnych (RRKD) dołączonych do faktury, [b] fakturze nr 22240160 brak daty zapłaty (daty wykorzystania dotacji), która to nastąpiła 7 grudnia 2022 r., [c] fakturze nr 38/06/2022 widniała kwota ogółem, a rozliczenie dotacji na poszczególne szkoły wynikało z RRDK załączonego do faktury, [d] fakturze nr 38/06/2022 widniała kwota ogółem, a rozliczenie dotacji na poszczególne szkoły wynikało z RRDK załączonego do faktury, [e] faktura FVS-047/11/2020 opiewała na pełne wynagrodzenie wykonanej usługi, natomiast faktycznie z dotacji rozliczono 14 803,23 zł.

W ocenie NIK, wyżej przedstawione argumenty Pełnomocnika Fundacji Conatus tylko potwierdzają stwierdzone nieprawidłowości, a przywoływane (w przypadku trzech ww. faktur) RRDK były załącznikami do faktur potwierdzającymi ich rozliczenie w ewidencji finansowo-księgowej i nie spełniały wymogu dokonania adnotacji na dokumencie o treści wskazanej uchwałą nr XXXV/296/2018 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 26 stycznia 2018 r.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450)

7. Badanie próby (73 wydatki) wykazało również, że w czterech przypadkach na ogólną kwotę rozliczonych dotacji 493 169,99 zł naruszono § 4 ust. 8 uchwały nr 417.XLVIII.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 20 lutego 2018 r.³⁹. Dotyczyło to faktur o numerach:

³⁸ Z § 7 ust. 5 wynikało, że „dotowane jednostki zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację wydatków dokonywanych ze środków dotacji, otrzymanej z budżetu Powiatu Inowrocławskiego, w szczególności poprzez zamieszczenie na tych dokumentach adnotacji o dacie i kwocie wykorzystanej dotacji przez szkołę, której ta dotacja została udzielona.”

³⁹ Z § 4 ust. 8 uchwały nr 417.XLVIII.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 20 lutego 2018 r. wynikało, że na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków dotacji

- a) FVS-319/11/2020 z 25 listopada 2020 r. (zajęcia dodatkowe – dekoracja stołów) na kwotę 9 372,50 zł, na której odnotowano inną kwotę wykorzystania dotacji (9 372,50 zł) niż wynikała z ewidencji finansowo-księgowej przedstawionej przez Organ prowadzący Szkołę Policealną Cosinus Plus w Jeleniej Górze (rozliczono 9 300,0 zł),
- b) 5/02/2022 z 3 lutego 2022 r. (trenażery do iniekcji podskórnych) na ogólną kwotę 16 710,00 zł, na której pod opisem brakowało wymaganych pieczęci i podpisu osoby prawnej prowadzącej szkołę,
- c) FV/96/S/10/22 z 19 października 2022 r., za zakup medycznego stołu stacjonarnego, na kwotę ogółem 9 469,99 zł, na której pod opisem nie umieszczono wymaganych pieczęci i podpisu osoby prawnej prowadzącej szkołę,
- d) 22240102 z 7 grudnia 2022 r. (najem pomieszczeń dla Policealnej Szkoły Cosinus Plus w Jeleniej Górze) na ogólną kwotę 0,00 zł, na której pod opisem nie umieszczono wymaganych pieczęci i podpisu osoby prawnej prowadzącej szkołę. Ponadto znajdujący się na odwrocie faktury opis nie wynikał z treści tego dokumentu księgowego. Wskazano „wydatek w kwocie 372 690,00 zapłacony w dniu 07.12.22 r.” natomiast z faktury nr 22240102 wynikało: do zapłaty 0,00 zł, a z widniejącego na niej opisu (nazwa usług), że na podstawie wystawionych wcześniej trzech faktur rozliczono trzy zaliczki składające się na tę kwotę.

Według oświadczenia Pełnomocnika Fundacji Conatus odnośnie podpunktu [a] nastąpiło to w wyniku błędu w opisie dokumentu, a z dotacji została rozliczona kwota 9 300,0 zł, [b] i [c] na fakturach znajdowały się pieczętki o sfinansowaniu wydatków z dotacji oraz podpisy osoby realizującej zakup, tj. pracownika działu administracji, [d] na fakturze widniały wymagane pieczęcie, w tym o sfinansowaniu wydatku ze środków dotacyjnych. Odnosząc się do rozliczenia niewłaściwej kwoty z faktury nr 22240102 Pełnomocnik oświadczył, że jest to dokument rozliczający zapłacone zaliczki i ta faktura jest uwzględniana w rozliczeniu dotacji, a faktury zaliczkowe nie są rozliczane z dotacji.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Z uchwały nr 417.XLVIII.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 20 lutego 2018 r. wynikało, że na ww. fakturach powinien znaleźć się opis, z którego wynika kwota wydatku sfinansowanego z dotacji, opatrzony pieczęcią i podpisem osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę (a nie pracownika Organu prowadzącego). Co do kwestionowanego opisu na fakturze nr 22240102, oświadczenie Pełnomocnika nie znalazło potwierdzenia w przedłożonych dokumentach, gdyż na każdej z trzech przedłożonych faktur zaliczkowych widniał opis, z którego wynikało, że wydatek ten został już wcześniej sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Miasta Jeleniej Góry, co NIK również uznaje za działanie niezgodne z art. 35 ust. 1 ufoz, który uprawnia do pokrycia z dotacji wydatków, a nie zaliczek.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450; tom VI, str. 1-20)

8. Prowadząc dokumentację finansową w 16 przypadkach na ogólną kwotę 74 548,67 zł naruszono § 10 ust. 8 uchwały nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r.⁴⁰ nie zamieszczając na niżej wymienionych dokumentach

z budżetu Miasta należy zamieścić opis: „Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Miasta Jelenia Góra, w ... roku, w kwocie... zł, opłacony w dniu ... dotyczący ... (nazwa dotowanej szkoły)” oraz pieczęć i podpis osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę lub placówkę.

⁴⁰ Z § 10 ust. 8 uchwały nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. wynikało, że dotowane jednostki zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację wydatków dokonywanych ze środków dotacji, otrzymanej z budżetu Miasta, w szczególności poprzez zamieszczenie na tych dokumentach adnotacji o dacie i kwocie wykorzystanej dotacji przez jednostkę dotowaną, której dotacja ta została udzielona oraz złożenie na tych dokumentach czytelnego podpisu organu prowadzącego albo osoby przez niego umocowanej do dokonania tej czynności.

czytelnych podpisów organu prowadzącego albo osoby przez niego umocowanej do dokonania tej czynności (stwierdzono na próbie 73 wydatków)⁴¹.

Pełnomocnik Fundacji Conatus w powyższej sprawie oświadczył, że na wszystkich dokumentach zatwierdzonych pod względem merytorycznym przez Prezes Zarządu Fundacji Conatus znajdowała się jej parafka, a na załącznikach do trzech faktur znajdował się podpis osoby działającej z upoważnienia organu prowadzącego. Ponadto Pełnomocnik oświadczył, że przepisy nie zawierają definicji czytelności podpisu, a zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴², do zachowania pisemnej formy czynności wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli, a parafkę, jako dokonaną akceptację oznaczonej treści można w przedmiotowej kwestii uznać za złożony podpis w wersji skróconej, zindywidualizowanej dla konkretnej osoby, szczególnie, iż ilość dokumentów może uzasadnić stosowane praktyki jako skróconej wersji podpisu.

NIK nie uznaje wyżej podanych argumentów za uzasadnione. Z uchwały nr XII/233/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2019 r. wynikało, jakie wymogi powinna spełniać dokumentacja finansowa dotowanych podmiotów, a przywołane przez Pełnomocnika parafki (Prezes Zarządu Fundacji) czy podpisy (osoby upoważnionej) dotyczą innych, wynikających z ustawy o rachunkowości akceptacji dowodów księgowych. W niniejszym przypadku nie ma też zastosowania art. 78 Kodeksu cywilnego, gdyż § 10 ust. 8 stanowi przepis szczególny dotyczący trybu udzielania i rozliczania dotacji, do którego ustanowienia kompetencje Rada Miasta Bydgoszczy uzyskała na podstawie art. 38 ust. 1 ufzo.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-450,; tom VI, str. 1-20)

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
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Dokonanie korekty rozliczeń rocznych dotacji pod kątem środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 35 ust. 1 ufzo w kwocie 393 154,00 zł.
2. Terminowe aktualizowanie wpisów szkół w odpowiedniej ewidencji.
3. Dokumentowanie dotowanych wydatków dowodami księgowymi, spełniającymi wymogi zgodności z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej.
4. Prowadzenie wymaganej dokumentacji finansowej zgodnie z zasadami określonymi przez jst.

⁴¹ Dotyczyło to faktur o numerach: [1] 04/01/2020 z 27 stycznia 2020 r., kwota rozliczenia dotacji 1 372,0 zł, [2] 004/07/2020 z 10 lipca 2020 r., kwota rozliczenia dotacji 363,46 zł, [3] FA/1080/2021 z 10 listopada 2021 r., kwota rozliczenia dotacji 5 627,25 zł, [4] 21220039 z 20 października 2021 r., kwota rozliczenia dotacji 2 502,93 zł, [5] 829/MAG/2021 z 11 września 2021 r., kwota rozliczenia dotacji 1 514,50 zł, [6] 136/2021 z 29 czerwca 2021 r., kwota rozliczenia dotacji 1 000,0 zł, [7] 14798/BS/2022 z 3 listopada 2022 r., kwota rozliczenia dotacji 7 003,54 zł, [8] FS 11/S/2022 z 3 grudnia 2022 r., kwota rozliczenia dotacji 5 818,50 zł, [9] FA/179/2022 z 21 czerwca 2022 r., kwota rozliczenia dotacji 1 869,60 zł, [10] FA/749/2022 z 19 października 2022 r. na monitory, kwota rozliczenia dotacji 1 643,28 zł, [11] FVS-192/12/2019 z 2 grudnia 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 19 500,0 zł, [12] FVS-193/12/2019 z 2 grudnia 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 16 500,0 zł, [13] FVS-194/12/2019 z 2 grudnia 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 3 750,0 zł, [14] 91123170 z 29 listopada 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 3 364,46 zł, [15] 10/08/2019/FV z 20 sierpnia 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 1 361,15 zł, [16] 297/2019 z 30 marca 2019 r., kwota rozliczenia dotacji 1 358,0 zł.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

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 we Wrocławiu. 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 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.

Wrocław, 6 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

Kontrolerzy
Magdalena Barzęc
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Marta Okrasa
Starszy inspektor
kontroli państwowej

.....
podpis