



Prezydent Miasta Lublin



ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: 81 466 1850, fax: 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.6.2013

Lublin, dnia 16 lipca 2013 r.

Pani

[REDACTED]

Dyrektor
Społecznej Szkoły Podstawowej
i Społecznego Gimnazjum
im. Sebastiana Fabiana Klonowica
20-836 Lublin, ul. Kurantowa 5

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 10 ust. 1 uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin (zwanej dalej „uchwałą”)¹ upoważniony pracownik Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (zwanego dalej „Wydziałem AK”) Tomasz Łubiarz – inspektor przeprowadził od 14 do 20 lutego 2013 r. kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu miasta Lublin w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Społecznej Szkole Podstawowej (zwanej dalej: „SSP”) oraz Społecznemu Gimnazjum (zwanemu dalej: „SG”) im. Sebastiana Fabiana Klonowica w Lublinie. Dotacji udzielono z budżetu miasta Lublin na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (zwanej dalej „uso”) oraz § 4 ust. 9 ww. uchwały, w następujących kwotach:

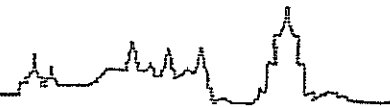
- w 2011 r.: 618 562,00 zł (dla SSP) oraz 171 754,00 zł (dla SG),
- w 2012 r.: 698 773,00 zł (dla SSP) oraz 202 300,00 zł (dla SG).

Na podstawie § 12 ust. 1 uchwały nr 682/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 r.³ przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne, sformułowane na podstawie ustaleń niniejszej kontroli opisanych w podpisany przez Panią protokole kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w siedzibie ww. szkół na podstawie udostępnionej w ww. szkołach dokumentacji finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, która była prowadzona rzetelnie i skrupulatnie – co należy na wstępie podkreślić.

- 1 Uchwała w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2010 Nr 153 poz. 2698),
- 2 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (tekst jednolity – Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.),
- 3 Uchwała w sprawie zmiany uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013, poz. 1722),

Audyt



Wyniki kontroli pozwalają na stwierdzenie, że wykorzystanie przez Stowarzyszenie dotacji udzielonych szkołom w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. było formalnie nieprawidłowe w odniesieniu do całości udzielonych szkołom dotacji w ww. okresie i polegało na pokryciu z dotacji wydatków bieżących Stowarzyszenia związanych z realizacją jego zadań ustawowych jako organu prowadzącego szkoły (wg art. 5 ust. 7 uso).

Ze względu jednak na ustalony w toku kontroli bezpośredni i jednoznaczny związek pomiędzy wykorzystaniem środków dotacji na wydatki bieżące obejmujące wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli a realizacją zadania oświatowego, o którym stanowi art. 90 ust. 3d uso (kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna), należy uznać, że dotacje udzielone w ww. kwotach zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Przeprowadzona kontrola wykazała jednak nw. nieprawidłowości:

Ubiegając się o dotacje dla szkół Stowarzyszenie wskazało – swoje pomocnicze rachunki bankowe dla ich przekazania, a nie rachunki bankowe szkół. Podkreślić należy, że z art. 90 ust. 3c uso wynika wprost⁴, że dotacja przysługuje szkole, a nie organowi prowadzącemu, dlatego powinna być przekazywana bezpośrednio szkole. Kwestia ta jest rozstrzygnięta w orzecznictwie administracyjnym⁵.

Z pomocniczych rachunków bankowych Stowarzyszenie dokonywało transferów całości kwot otrzymywanych dotacji na swój rachunek bieżący tytułem zwrotu za wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wypłacone nauczycielom, do US i ZUS.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 90 ust. 3d uso⁶ dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły. O wykorzystaniu dotacji (tj. zapłacie środkami pochodzącymi z dotacji) można mówić wyłącznie w sytuacjach, w których występują dwa podmioty operacji finansowych, np. szkoła i nauczyciel. W istocie, dotacja w 2011 i 2012 r. została zagospodarowana przez Stowarzyszenie w ramach jego wewnętrznej struktury (samofinansowanie), nie występował bowiem drugi podmiot (finansowany). Wykorzystanie dotacji przez szkoły na pokrycie (zapłatę) ich wydatków bieżących powinno stanowić jedyny i wyłączny kierunek dysponowania tymi dotacjami. Skoro dotacje powinny wpływać na rachunki bankowe szkół, to wykorzystanie (zapłata) środkami dotacji powinno nastąpić wyłącznie z tych rachunków bez transferów na inne rachunki bankowe.

Wskazane wyżej postępowanie Stowarzyszenia z dotacjami miało swoją przyczynę w niespełnieniu obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 7 uso, tj. zapewnienia szkołom samodzielnego funkcjonowania w obrocie prawnym np. bycia pracodawcą w stosunku do nauczycieli, a także wskazywania swoich rachunków bankowych w celu otrzymywania dotacji oraz pokrywania – bezpośrednio z nich – wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń⁷.

4 Zgodnie z art. 90 ust. 3c uso, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły

5 Por. wyrok WSA w Warszawie z 18.01.2012 r. - V SA/Wa 1852/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl,

6 Zgodnie z art. 90 ust. 3d uso, dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły

7 Jedynym wyjątkiem od tego obowiązku przewidzianym w art. 90 ust. 2d uso, jest prowadzenie przez osobę prowadzącą publiczne lub niepubliczne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 uso, co nie dotyczy niniejszego przypadku.



Na odrębność szkół wobec organów je prowadzących wskazują interpretacje organów podatkowych⁸ i orzecznictwo administracyjne⁹ dotyczące przepisów uso.

Z okresowych rozliczeń przekazanej i wykorzystanej dotacji złożonych w 2011-2012 r. do Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział OW”) wynikało, że udzielone dotacje zostały w całości przeznaczone przez szkoły na realizację ich zadań w zakresie kształcenia, wychowania, opieki [...] oraz wykorzystane na pokrycie ich wydatków bieżących tj. na wynagrodzenia pracowników i pochodne. Tymczasem z udostępnionych w toku kontroli wyciągów bankowych wynika, że w istocie były to wydatki bieżące Stowarzyszenia, bowiem środki dotacji zostały uprzednio przekazane na jego rachunek bankowy zamiast na zapłaty nauczycielom, US i ZUS. Przywołane w wyjaśnieniu Głównej Księgowej względy oszczędnościowe w funkcjonowaniu Stowarzyszenia i szkół nie mogą stanowić przesłanki determinującej postępowanie z dotacjami, które są środkami publicznymi. Z mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹⁰ (dalej „ufp”) Stowarzyszenie było zobowiązane do ich wykorzystania lub dysponowania zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie.

Zgodnie z art. 251 ust. 4 ufp, wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona [...]. Z ustalonego stanu faktycznego wynika jednak, że w każdym miesiącu okresu objętego kontrolą operacje księgowe ujęte w księgach rachunkowych na kontach dotyczących dotacji (410 i 411) nie były następstwem zdarzeń gospodarczych, tj. zapłat środkami dotacji, ale wyliczeń mających na celu przypisanie otrzymanych kwot dotacji do zaplanowanych na tych kontach wydatków na wynagrodzenia i pochodne.

Z mocy art. 5 ust. 7 pkt 3 uso Stowarzyszenie było zobowiązane do zapewnienia obsługi finansowej, w tym dokonywania czynności polegających na ujmowaniu zdarzeń w księgach rachunkowych w porządku chronologicznym i systematycznym¹¹.

8 por. Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 12.01.2011 r., sygn. IPPB5/423-702/10-4/AM, <http://interpretacje.info/Podatek-dochodowy-od-osob-prawnych/Zwolnienia-przedmiotowe/266335-dzialalnosc-statutowa-placowka-oswiatowa-przedszkole-stowarzyszenia.html>
cyt: „W świetle przepisów ustawy o systemie oświaty szkoły i placówki oświatowe są odrębnymi jednostkami od organów, które je prowadzą”. [...] „Stosownie do treści art. 82 ust. 1 ww. ustawy osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wpis do ewidencji określa m.in. statut szkoły, tworzący zakres działania i organizację oraz ustalający prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów z czego wynika, iż mogą być zakładami pracy w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), czyli mogą występować w obrocie samodzielnie”

9 Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków wypowiedział się, że „konsekwencją wpisu do ewidencji i uzyskania statusu szkoły publicznej jest obowiązek uzyskania numeru identyfikacyjnego krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, co wynika z art. 30 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 11 ustawy o statystyce publicznej z 29 czerwca 1995 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.). Obowiązek ewidencji i uzyskania numeru identyfikacji podatkowej wynika natomiast z art. 2 ustawy z dn. 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. t.j. 2004 r., Nr 269, poz. 1281 ze zm.). Wskazane dane tj. numery Regon i NIP identyfikują podmiot ubiegający się o dotacje” - I OSK 374/10 – Wyrok NSA z 15.06.2010 r.,

10 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

11 Zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 3 uso do zadań organu prowadzącego szkołę należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt. 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.) i organizacyjnej szkoły, wg którego rachunkowość jednostki obejmuje:

2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; [...];



Przyjęty sposób udokumentowania wykorzystania dotacji – pomimo braku na listach płac adnotacji o pokryciu wydatków z dotacji – był jednak na tyle przejrzysty i czytelny, że umożliwił identyfikację przeznaczenia dotacji na pokrycie wydatków bieżących, chociaż w istocie była to **refundacja pokrytych ze środków własnych wydatków bieżących Stowarzyszenia w związku z działalnością szkół**.

Reasumując, za prawidłowo wykorzystaną należy uznać całość udzielonych dotacji, ze względu na ścisły, bezpośredni i jednoznaczny związek pomiędzy ustawowym przeznaczeniem dotacji a faktycznymi wydatkami bieżącymi wyłącznie na wynagrodzenia (i pochodne) zatrudnionych nauczycieli. Naliczone i wypłacone kwoty obu rodzajów wydatków miały swoje podstawy w udostępnionej dokumentacji finansowej i przebiegu nauczania.

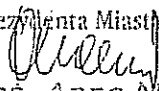
Wykazane powyżej nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji należy więc traktować jako nieprawidłowości o charakterze formalnym, nieskutkujące ustaleniem kwot dotacji podlegających zwrotowi do budżetu miasta Lublin. Wyeliminowanie ich wzmocni jednak ogólnie pozytywnie ocenione wykorzystanie dotacji.

W związku z opisanymi wyżej nieprawidłowościami polecam:

1. Wskazywać dla przekazywania dotacji rachunki bankowe szkół, a nie Stowarzyszenia.
2. Dokonywać wydatków ze środków dotacji wyłącznie z rachunków bankowych, na które przekazywane są dotacje, bezpośrednio do podmiotów – stron zaciągniętych zobowiązań przez szkoły. Zaprzestać dokonywania transferów dotacji na bieżący rachunek bankowy Stowarzyszenia.
3. Ujmować w księgach rachunkowych wydatki bieżących szkół z dotacji jako zdarzenia gospodarcze oraz odnotowywać na dowodach księgowych ich zapłatę z dotacji.

Proszę w ciągu 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego złożyć sprawozdanie z realizacji powyższych poleceń – według wzoru określonego w załączniku nr 4 do procedury przeprowadzania kontroli¹².

Z up. Prezydenta Miasta Lublin


mgr inż. Anna Morow

Dyrektor
Wydziału Audytu i Kontroli

¹² załącznik do zarządzenia Nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 września 2010 r. w sprawie procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli,
<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>