



**Prezes Zarządu
Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Lublinie
organu prowadzącego szkoły ZDZ w Lublinie**
ul. Królewska 15, 20-109 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 7 ust. 1 uchwały nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2017 r.¹ kieruję do Pana jako Prezesa Zarządu organu prowadzącego Szkoły ZDZ w Lublinie (Technikum ZDZ, Policealne Studium Zawodowe ZDZ oraz Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych ZDZ) niniejsze wystąpienie pokontrolne, które jest wynikiem kontroli obejmującej:

- I. pobranie dotacji z budżetu miasta Lublin od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. - sprawdzono zgodność faktycznej liczby słuchaczy szkół z ich liczbą wykazaną do dotacji oraz ustawowy wymóg uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu (art. 26 ust. 2 *ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (dalej: ufzo)*)²,
- II. wykorzystanie tej dotacji w 2018 r. na realizację zadań szkół zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 35 ust. 1-3 *ufzo* tj. na wydatki bieżące szkół w zakresie m.in. kształcenia, wychowania i opieki.

Kontrolę przeprowadził Mateusz Turko – podinspektor z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: Wydział AK) na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli podpisał Prezes Zarządu ZDZ w Lublinie 31 maja 2019 r.

Wyniki kontroli wykazały, że:

Ad. I Technikum ZDZ w Lublinie pobrało dotację w nadmiernej wysokości – łącznie o **14.150,79 zł**, wykazując do dotacji 14 uczniów (załącznik nr 1), którzy nie uczestniczyli obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w poszczególnych miesiącach 2018 i 2019 r., a w następnych nie wykazywano ich do dotacji. Powyższe świadczy o tym, że nie byli uczniami tej Szkoły, czego organ nie uwzględnił w systemie ODPN.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 *ufzo* – niepubliczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym.

¹ Uchwała Nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta Lublin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przez podmioty funkcjonujące na terenie miasta Lublin prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne inne, niż miasto Lublin (Dz.Urz.Woj.Lub.2018.85 ze zm.).
² Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017.2203 ze zm.).



W wyroku NSA z dnia 19 marca 2014 r.³ (cytuując wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 marca 2011⁴), stwierdził, że: [...] *Wysokość dotacji powinna odpowiadać faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Dotacja nie będzie odpowiadać faktycznej liczbie uczniów, gdy będzie ona obejmować osoby, która wprawdzie są do szkoły zapisane, lecz do niej nie uczęszczają.*

Ponadto za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok z 7 marca 2019 r.⁵) oraz WSA w Lublinie (wyrok z 9 marca 2016 r.⁶): *Należy jednakże podkreślić, że podejmowanie uchwał w powołanych sprawach stanowi jedynie potwierdzenie zaistniałego stanu faktycznego i prawnego skutkującego promowaniem lub brakiem promowania słuchacza, albo też jego skreśleniem z listy uczniów. Uchwała taka nie tworzy (nowego) stanu prawnego, lecz stwierdza taki stan, wobec ustalenia określonych prawem okoliczności. Oznacza to, że podjęcie takiej uchwały jest stwierdzeniem stanu już istniejącego, a tym samym, że już z chwilą zaistnienia okoliczności skutkujących brakiem promocji lub skreśleniem z listy uczniów (słuchaczy), dana osoba w znaczeniu realnym traci przymiot słuchacza (ucznia), mimo braku stosownej uchwały rady pedagogicznej oraz decyzji dyrektora szkoły.*

Ponadto Policealne Studium ZDZ w Lublinie pobrało dotację w nadmiernej wysokości – łącznie o **670,76 zł**, wykazując do dotacji 4 uczniów (załącznik nr 2), którzy nie spełnili wymogu 50% frekwencji na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych określonego w art. 26 ust. 2 ufzo, w poszczególnych miesiącach w 2018 r. (3 miesiące) oraz w 2019 r. (1 miesiąc).

Ad. II Kwota pobranej w 2018 r. dotacji – 1.195.459,15 zł⁷ – została przeznaczona na realizację zadań Szkół ZDZ, w szczególności na sfinansowanie: wynagrodzeń: dyrektora, wicedyrektora, nauczycieli oraz pracowników obsługi wraz z pochodnymi, opłat za media, zakup pomocy dydaktycznych, materiałów i wyposażenia. Jednakże z ww. dotacji kwotę **58.807,35 zł** wydatkowano na cele niezgodne z jej przeznaczeniem określonym w art. 35 ust. 1-3 ufzo (zał. nr 3) tj.:

- a) **35.083,09 zł** za premie i nagrody dla pracowników Szkół ZDZ w Lublinie tj.:
- 22.761,00 zł za comiesięczne premie od grudnia 2017 r. do grudnia 2018 r. dla pracowników administracyjnych i obsługi⁸, wg wyjaśnień Prezesa Zarządu ZDZ p. Marka Małyszko *mających charakter stały i na przestrzeni kontrolowanego okresu nieznacznie się wahały. Różnice wynikały przede wszystkim z zakresu nakładu pracy, czasu oraz ilości czynności dokonanych w danym miesiącu,*

3 sygn. akt II GSK 1858/12.

4 sygn. akt I SA/Bd 1002/10.

5 sygn. akt I GSK 1113/18.

6 sygn. akt I SA/Lu 955/15.

7 w 2018 r.: Technikum ZDZ – 974.313,65 zł oraz 64.330,05 zł (za 2017 r. otrzymana w 2018 r.),
Policealne Studium ZDZ – 104.474,83 zł oraz 23.837,46 zł (za 2017 r. otrzymana w 2018 r.),
Liceum ZDZ – 19.853,68 zł oraz 8.649,48 zł (za 2017 r. otrzymana w 2018 r.),

8 księgowa-kasjer – 6.875,00 zł,
referent ds. administracyjno-finansowych szkoły – 1.059,00 zł,
dwóch pracowników na stanowisku sprzątaczk – 9.035,00 zł i 5.792,00 zł



- 5.294,09 zł za trzy nagrody jubileuszowe dla dwóch nauczycieli (3.625,02 zł oraz 1.386,65 zł i 282,42 zł),
- 4.520,00 zł za nagrodę jubileuszową dla pracownika obsługi,
- 1.360,00 zł za premię dodatkową dla Dyrektora Technikum ZDZ za *wzorowe zaangażowanie w organizację pracy Szkół ZDZ*,
- 1.148,00 zł za nagrody dla pracowników obsługi (4 x 287,00 zł), *które są wynikiem bardzo dużego zaangażowania się w działalność szkoły, nienaganną współpracę z uczniami* (wg ww. wyjaśnień Prezesa).

W uzupełniających wyjaśnieniach (złożonych po kontroli) Prezes Zarządu podniósł, że przepisy wewnątrzzakładowe obowiązujące u danego pracodawcy przewidują możliwość wypłacania premii, wówczas sfinansowanie wydatku z dotacji - jego zdaniem - jest uzasadnione.

W ZDZ w Lublinie obowiązywał regulamin wynagradzania oraz układ zbiorowy pracy, w których określono, że przyznanie premii, zależy od posiadanych/wypracowanych środków finansowych. I tak:

- Regulamin wynagradzania nauczycieli w Szkołach ZDZ w § 10 określał, że w przypadku posiadania środków finansowych nauczycielowi może być przyznana premia uznaniowa za szczególny wkład pracy za czas efektywnie przepracowany,

- Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy dotyczący pozostałych pracowników w § 7 pkt 2-3 określał, że w przypadku wypracowania odpowiednich środków finansowych dopuszcza się możliwość uruchomienia i wypłaty premii uznaniowych dla pracowników. Wysokość premii uznaniowej zależy od pozytywnej oceny pracownika przez pracodawcę. Należność przysługuje pracownikowi wyłącznie za czas faktycznie świadczonej pracy.

Nagrody jubileuszowe dla nauczycieli i pozostałych pracowników również zostały określone ww. regulaminie i zakładowym układzie zbiorowym pracy.

Wydział AK podkreśla, że w orzecznictwie sądowym wskazano, że [...] *przyznawane premie dotyczą działalności niezwiązanej z edukacją i mają na celu zmotywowanie pracowników do efektywnej pracy*⁹, a także, że [...] *wynagrodzenia dla pracowników i wypłacana im premia nie są tożsamymi należnościami [...] dotacja nie może być traktowana na takich samych zasadach jak wypracowany zysk czy gratyfikacje za realizację określonych zadań [...] omawiana dotacja ma służyć realizacji zadań [...] w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Wypłacane premie tego celu nie realizowały*¹⁰. Dodać tu należy, że beneficjentami tych premii oraz nagród byli pracownicy Szkół ZDZ w Lublinie, a nie słuchacze na których została przyznana dotacja.

b) **17.474,26 zł** za wpłaty na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

9 Wyrok WSA w Lublinie z 13.03.2015 r. (I SA/Lu 938/14).

10 Wyrok WSA w Lublinie z 20.10.2017 r. (I SA/Lu 522/17).



W swoich wyjaśnieniach Prezes Zarządu ZDZ podał, że samorządy nie kwestionują zasadności rozliczania z dotacji ZFŚS (np. Urząd Miasta Warszawa) oraz, że ZDZ w Lublinie jest zobowiązany przepisami prawa do obligatoryjnego tworzenia ZFŚS.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, przede wszystkim, że wykorzystanie dotacji ocenia w szczególności ta jst, która udziela dotacji. Ponadto, w kwestii wpłat na ZFŚS, podkreślenia wymaga, że były to zobowiązania pracodawcy wobec pracowników a nie wydatki na rzecz uczniów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Wydział AK nie kwestionuje zasadności tworzenia ww. funduszu, lecz finansowanie go środkami dotacji, która ma służyć procesowi kształcenia uczniów, a nie niwelowaniu różnic w sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracowników.

Ponadto dodać należy, że w Regulaminie Tworzenia i Wykorzystania Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w ZDZ w Lublinie w § 1 ust. 1 wskazano na inne niż dotacja źródło finansowania wpłat na funduszu, tj., że: *[...] Odpis podstawowy obciąża koszty działalności Zarządu.*

- c) **5.950,00 zł** za przewóz osób¹¹, w sprawie których nie można uwzględnić wyjaśnień o pokryciu kosztów transportu jako formy dofinansowania udziału uczniów w zajęciach dodatkowych. Nie znajduje to bowiem uzasadnienia w postanowieniach statutów Szkół ZDZ. Zgodnie z § 36 pkt 6 statutu Technikum ZDZ – *koszty zajęć dodatkowych (wycieczki, imprezy kulturalne, itp.) ponoszą rodzice uczniów z nich korzystających.* Zgodnie z § 67 pkt 5 Statutu Policealnego Studium ZDZ – *koszty zajęć dodatkowych (wycieczki, imprezy kulturalne, itp.) ponoszą słuchacz nich korzystających.*

Ponadto w kwestii pokrywania dotacją tego typu wydatków stanowisko zajęł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 10.04.2018 r.¹², który wskazał, że wydatki związane z wycieczkami uczniów z zasady są odpłatne i oparte na zasadzie dobrowolności, związanej z koniecznością wniesienia opłaty. Zdaniem Sądu organizacja wycieczek powinna być finansowana z opłat rodziców, gdyż w innym przypadku nastąpi bezpodstawne uprzywilejowanie placówek niepublicznych w stosunku do publicznych.

- d) **300,00 zł** za wynagrodzenia za opracowanie pytań egzaminacyjnych, przeprowadzenie egzaminu dla osoby ubiegającej się o stopień nauczyciela mianowanego - według przywołanych wcześniej wyjaśnień Prezesa Zarządu wydatki te były niezbędne w celu przeprowadzenia egzaminu na stopień nauczyciela mianowanego, co niewątpliwie podnosi kwalifikacje zawodowe nauczyciela a tym samym wpływa na poprawę jakości kształcenia młodzieży i jest nierozdzielalne z procesem dydaktyczno-wychowawczym.

11 Technikum ZDZ: 2.000,00 zł „Zielona Szkoła w dn. 15-19.10.2018 r. - Szczawnica”;
1.700,00 zł „Zielona Szkoła” Lublin - Krynica Morska - Lublin w dn. 14-18.05.2018;
1.500,00 zł Lublin - Częstochowa;

Policealne Studium ZDZ: 750,00 zł Lublin - Warszawa - Lublin (wycieczka szkolna)

12 Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.04.2018 r., (I SA/Rz 133/18).



W ocenie Wydziału AK opłacenie ww. wynagrodzeń za opracowanie pytań to koszt organu prowadzącego. Końcowym beneficjentem tego wydatku nie był słuchacz, ale pracownik, który uzyskał stopień nauczyciela mianowanego.

Ww. wydatki stanowiły koszty organu prowadzącego, a ich beneficjentem nie był dotowany uczeń, z wyjątkiem przewozu osób (koszt rodziców uczniów lub słuchaczy). Co więcej, bez poniesienia tych wydatku Szkoły mogły prowadzić bieżącą działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą¹³. Według orzeczeń sądów administracyjnych rolą dotacji nie jest subsydiowanie wszelkiej działalności Szkół lub organu prowadzącego, czy też pokrywanie wszystkich ich wydatków¹⁴. Wyjaśnienia (złożone w trakcie kontroli i po podpisaniu protokołu kontroli) oraz całokształt zebranego materiału nie dają podstawy do uznania, że rozliczone z dotacji ww. wydatki były zgodne z przeznaczeniem dotacji.

Reasumując: dotacja w kwocie **73.628,90 zł** podlega zwrotowi do budżetu miasta Lublin zgodnie z:

- art. 252 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁵ („ufp”), kwota ogółem **14.821,55 zł** (Technikum ZDZ – 14.150,79 zł, Policealne Studium 670,76 zł) została pobrana w nadmiernej wysokości i podlega zwrotowi w terminie 15 dni od daty otrzymania nin. wystąpienia pokontrolnego – na mocy art. 252 ust. 1 pkt 2 lub po tym terminie z odsetkami naliczonymi wg art. 252 ust. 6 pkt 2 ufp.
- art. 252 ust. 5 ufp kwota **58.807,35 zł** wykorzystana w 2017 r. niezgodnie z przeznaczeniem określonym art. 35 ust. 1-3 ufzo, podlega zwrotowi wraz z odsetkami w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – na mocy art. 252 ust. 1 pkt 1 ufp wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp.

W związku z powyższym, na podstawie § 7 ust. 1 pkt 3 wymienionej na wstępie uchwały Rady Miasta Lublin informuję o możliwości pisemnego uznania ww. kwoty i dokonania jej zwrotu do budżetu miasta Lublin w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego na rachunek nr 74 1240 1503 1111 0010 0125 4511 w banku PEKAO SA V O. w Lublinie. W razie braku zwrotu ww. kwoty dotacji sprawa zostanie przekazana do postępowania administracyjnego.

Proszę w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego poinformować Prezydenta Miasta Lublin – za pośrednictwem Wydziału Audytu i Kontroli – o realizacji ww. wniosku pokontrolnego.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli
mgr inż. Anna Morow

Załącznik:

1. Wykaz uczniów Technikum ZDZ, którzy nie posiadali obecności.
 2. Wykaz uczniów Policealnego Studium, którzy nie spełnili ustawowego wymogu 50% frekwencji.
 3. Zestawienie pozycji składających się na kwotę dotacji: wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem.
- Do wiadomości: Wydział Oświaty i Wychowania, Wydział Budżetu i Księgowości Urzędu Miasta Lublin

13 Por. wyroki NSA: z 15.10.2014 r. (II GSK 1403/13), z 19.03.2014 r., (II GSK 1858/12).

14 Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.06.2015 r., (III SA/Wr 161/15).

15 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2019 poz. 869 ze zm.).