



AK-K-I.1711.5.2021

Lublin, 12 sierpnia 2021 r.

Przełożona Prowincjalna

**Zgromadzenia Sióstr Służek NMP Niepokalanej
Prowincja Sandomierska**

ul. Mickiewicza 7, 27-600 Sandomierz

- organu prowadzącego Katolickie Przedszkole

im. św. Franciszka z Asyżu w Lublinie

ul. Żołnierzy Niepodległej 9, 20-078 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 7 ust. 1 uchwały nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 21.12.2017 r.¹ kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne do Siostry Przełożonej jako osoby reprezentującej organ prowadzący Katolickie Przedszkole im. św. Franciszka z Asyżu w Lublinie (dalej: przedszkole), posiadające status przedszkola publicznego. Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera wynik kontroli wykorzystania dotacji w 2019 r. na realizację zadań przedszkola, określonych w art. 35 ustawy z dnia 27.10.2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*² (dalej „ufzo”).

Kontrolę przeprowadziła p. Anna Nowak – starszy inspektor z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”), na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został podpisany w dniu 23.04.2021 r. przez upoważnioną Dyrektora przedszkola. Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera też wynik analizy wyjaśnień do protokołu kontroli z dnia 29.04.2021 r., złożonych przez Dyrektora przedszkola.

Kontrola wykorzystania dotacji wykazała, że z łącznej kwoty 1.125.359,20 zł dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin i rozliczonej w 2019 r., nie można zakwalifikować kwoty 94.152,33 zł³ jako wydatków wykorzystanych przez przedszkole zgodnie z art. 35 ufzo, tj. na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej.

1 Uchwała nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z 21.12.2017 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 Dz.U.2017.2203 ze zm. (aktualnie: j.t. Dz.U.2020.2029);
3 Szczegółowe dane dot. wydatków przedstawiono w załączniku do nin. wystąpienia pokontrolnego;



Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufzo w kwocie 94.152,33 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

1. Wydatki (**łącznie 91.952,33 zł**) na benefity do wynagrodzeń pracowników:

a) **28.964,72 zł** brutto wraz z pochodnymi finansowanymi przez pracodawcę (narzutami) premii świątecznych na Boże Narodzenie, wypłaconych wszystkim 24 pracownikom (w tym też 3 osobom nieobecnym w grudniu, przebywającym na zasiłkach i świadczeniach finansowanych ze środków ZUS).

Przyznawanie premii pracownikom (w szczególności, gdy nie wynika to z ich pracy a jest jedynie związane z nadchodzącymi świętami) nie dotyczy zadań przedszkola na jakie została udzielona dotacja. Premie te są bowiem niezależne od bezpośredniej pracy na rzecz uczniów i przedszkola oraz służą zaspokajaniu dodatkowych, prywatnych potrzeb pracowników.

b) **24.895,38 zł** brutto z narzutami nagród przyznanych na okoliczność Dnia Edukacji Narodowej wszystkim pracownikom pracującym w październiku w przedszkolu (niezależnie od zajmowanego stanowiska) oraz jednej osobie przebywającej na długotrwałym urlopie rodzicielskim. W ww. kwocie zawarte są również naliczone dla dwóch osób na liście płac „nagrody jubileuszowe” (brutto: 2.250 zł i 3.820 zł), zaś według pisma Dyrektor przedszkola, wszystkie nagrody w październiku zostały przyznane z okazji Dnia Nauczyciela.

Tak jak powyższe premie, nagrody przyznawane w związku z zaistnieniem okoliczności niezwiązanej z bezpośrednią pracą na rzecz przedszkola i dzieci, na które udzielona została dotacja, nie mogą być finansowane z tej dotacji, ponieważ nie są związane z celem jej udzielenia określonym w art. 35 ufzo.

c) **24.560,19 zł** brutto wypłaconych świadczeń urlopowych, naliczanych jako dodatkowe składniki wynagrodzenia dla pracowników przebywających w czerwcu lub lipcu na co najmniej 2-tygodniowym urlopie wypoczynkowym.

Wypłata dodatkowych świadczeń w związku z przebywaniem pracownika na urlopie nie może zostać uznana za prawidłowe wykorzystanie dotacji, ponieważ nie ma związku z przeznaczeniem tej dotacji. Środki dotacji można wykorzystać na dofinansowanie zadań przedszkola związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką, w tym kształceniem specjalnym i profilaktyką społeczną, zaś przebywanie pracownika na urlopie nie zapewnia realizacji takich zadań i dlatego dodatkowe finansowanie takiego urlopu nie powinno być pokrywane ze środków dotacji.

Możliwość wypłaty świadczeń urlopowych wynikała z nieutworzenia w przedszkolu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Zaznaczyć jednak należy, że wypłata świadczeń urlopowych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁴ jest jedynie możliwością dla pracodawców nietworzących funduszu w zakładzie pracy, z której taki pracodawca może nie skorzystać. Udzielona dotacja to środki publiczne, stąd też należy mieć na uwadze przepisy art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁵ („ufp”), które stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

4 Ustawa z dnia 04.03.1994 r. (j.t. Dz.U.2018.1316 ze zm., od 19.07.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.1352 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.746);

5 Ustawa z dnia 27.08.2009 r. (j.t. Dz.U.2017.2077 ze zm., od 10.05.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.869 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.305);



- d) **13.065,45 zł** brutto z narzutami nagród jubileuszowych przyznanych 4 osobom⁶.

Nagrody te (tak jak premie, nagrody i świadczenia – wym. w ppkt. a, b, c), nie mają związku z przeznaczeniem dotacji, ale stanowią dodatkowy benefit dla pracownika. Dodać również należy, że mimo powołania się w odnośnym regulaminie⁷ na przepisy ustawy z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (dalej: „KN”)⁸, to w zakresie wypłaty nagród jubileuszowych (art. 47 KN) nie mają one zastosowania do zatrudnionych w przedszkolu nauczycieli, co wynika bezpośrednio z ograniczonego zakresu stosowania tej ustawy dla m.in. przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego⁹ (vide art. 91b ust. 2 KN).

- e) **466,60 zł** brutto z narzutami premii przyznanej księgowej za przeprowadzenie inwentaryzacji po godzinach pracy.

Czynności te nie są związane z przeznaczeniem dotacji, której udzielono na dzieci uczęszczające do przedszkola. Zaznaczyć należy, że prowadzenie rachunkowości, w tym m.in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów w drodze inwentaryzacji wynika wprost z zakresu obowiązków księgowej w ramach jej wynagrodzenia zasadniczego.

Wypłaty opisanych powyżej gratyfikacji nie można zakwalifikować jako wydatki związane z działalnością edukacyjną i w konsekwencji przeznaczenia dotacji za zgodne z art. 35 ufzo. Funkcją powyższych dodatków jest zmotywowanie pracowników do efektywnej pracy na rzecz pracodawcy¹⁰. Jak wskazuje orzecznictwo, cyt.: *„[...] premie miały charakter motywujący [...] a przez to beneficjentem dotacji, z której pokryto premie stał się nauczyciel, a nie dziecko. [...] służyły one podniesieniu wynagrodzeń nauczycieli. Wobec tego wypłata dodatkowych premii nie była związana z kształceniem, wychowaniem i opieką, w tym profilaktyką społeczną [...]”*¹¹, a także cyt.: *„[...] na potrzeby rozliczenia dotacji trzeba pamiętać, że wynagrodzenia dla pracowników i wypłacana im premia nie są tożsamymi należnościami [...] dotacja ma służyć realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Wypłacane premie tego celu nie realizowały. Natomiast w istocie stanowiły przysporzenie majątkowe dla pracowników [...]”*¹².

2. Opłata **2.200,00 zł** dofinansowania I semestru studiów podyplomowych pracownika zatrudnionego na zastępstwo.

Studia podyplomowe, w tym w szczególności rozpoczynające się w październiku 2019 r., nie służyły dzieciom, na które udzielono w 2019 r. dotacji. Na dodatek, osoba podejmująca te studia została zatrudniona w przedszkolu od września 2019 r. (tj. w miesiącu udzielenia tego dofinansowania) na zastępstwo za nieobecnego pracownika, stąd też nie było nawet gwarancji kontynuacji stosunku pracy i wykorzystania zdobywanej wiedzy na rzecz dzieci uczęszczających do przedszkola. Formalne wykorzystanie na rzecz uczniów wiedzy zdobywanej w trakcie studiów mogło nastąpić dopiero po ich ukończeniu (tj. po osiągnięciu przez nauczyciela niezbędnych kwalifikacji w danej dziedzinie), co przesądza

6 Dla 4 osób sporządzono pisma o przyznaniu nagród jubileuszowych, jednak dla 2 osób na listach płac naliczono jako nagrody okolicznościowe a dla jednej w 2 m-cach zwiększono premię uznaniową;

7 W regulaminie wynagradzania i w pismach o przyznaniu nagród;

8 J.t. Dz.U.2018.967 ze zm., od 15.11.2019 r. j.t. Dz.U.2019.2215 ze zm.;

9 Wym. w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a KN, wśród podmiotów z określonym w ustawie zakresem stosowania;

10 Por. wyrok WSA w Lublinie z 13.03.2015 r. (sygn. akt I SA/Lu 938/14);

11 Wyrok WSA w Białymstoku z 26.08.2020 r. (sygn. akt I SA/Bk 136/20);

12 Wyrok WSA w Lublinie z 20.10.2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 522/17);



o przeznaczeniu bieżących wydatków dla ewentualnych przyszłych uczniów przedszkola. Dodać też należy, że podnoszenie kwalifikacji pracowników związane bezpośrednio z rozwojem zawodowym służy przede wszystkim ich atrakcyjności na rynku pracy. Wydatkiem bieżącym przedszkola, o którym mowa w art. 35 ufzo, nie jest dokształcanie pracowników w postaci studiów¹³.

Beneficjentem opisanych wydatków nie był uczeń (lub nie można tego jednoznacznie potwierdzić), gdyż nie były one związane bezpośrednio z celem działalności przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej przepisami oraz jednoznacznym orzecznictwem sądowym, ostatecznym beneficjentem dotacji musi być uczeń, wobec którego przedszkole realizuje funkcje kształcenia, wychowania i opieki.¹⁴ Zapłata ze środków pochodzących z dotacji za inne zadania niż te, na które dotacja została udzielona, czyli na „[...] realizację innych celów niż cele wskazane w przepisach [...] winna być kwalifikowana jako wydatkowanie tej części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem”¹⁵.

Zauważyć również należy, że podnoszony w wyjaśnieniach z 29.04.2021 r. fakt posiadania przez przedszkole statusu publicznego przedszkola, ma wpływ na kwotę udzielonej dotacji, ale przepisy dotyczące jej wykorzystania (art. 35 ufzo) są takie same zarówno dla przedszkoli niepublicznych, jak i publicznych.

Dodatkowo, zwrócić należy uwagę na inne, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, nieskutkujące zwrotem dotacji:

1. Nieopisywanie list płac informacjami o sfinansowaniu z dotacji wynagrodzeń z pochodnymi, w szczególności gdy dana lista płac jest częściowo pokrywana z innych środków. Zgodnie z § 4 ust. 4 pkt 1 wymienionej na wstępie uchwały dowody powinny być trwale opisane co do daty i kwoty wydatku sfinansowanego z dotacji udzielonej z budżetu miasta Lublin. Ponadto brak takiego jednoznacznego wskazania utrudnia określenie, które z wynagrodzeń w rzeczywistości zostały sfinansowane z dotacji, co jest niezbędne do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji i może w konsekwencji skutkować kwestionowaniem takich wydatków. *Zawsze, kiedy nie można jasno wyodrębnić wydatku ściśle na cele działalności dotowanych szkół, należy przyjąć nieuprawnione przeznaczenie dotacji.*¹⁶
2. Naliczanie na listach płac składników wynagrodzeń brutto z podaniem innej nazwy/opisu tej części wynagrodzenia, niezwiązanej z faktycznie przyznaną i należną, co również nie wynikało z pozostałej dokumentacji kadrowej i tym samym wprowadzało w błąd. W rozliczanych z dotacji wynagrodzeniach nie wpłynęło to co prawda na kwoty naliczanych pochodnych i wynagrodzeń netto (do wypłaty), jednak znacznie komplikowało ustalenie jakie składniki wynagrodzeń zostały naliczone i podobnie jak w przypadku ww. braku opisów o sfinansowaniu z dotacji – utrudniło ich kontrolę i jednoznaczną ocenę.
3. Niedostateczne dokumentowanie niektórych płatności gotówkowych za faktury, tj. bez potwierdzenia otrzymania gotówki przez kontrahenta (przez stosowną adnotację na fakturze albo wystawiony i podpisany dowód Kasa Wypłaci KW lub Kasa Przyjmie KP).

13 Por. Wyrok WSA w Gliwicach z 07.02.2018 r. (sygn. akt I SA/GI 1124/17);

14 Por. wyrok WSA w Lublinie z 21.02.2018 r. (sygn. akt I SA/Lu 1046/17), wyrok WSA w Krakowie z 13.12.2018r. (sygn. akt I SA/Kr 874/18), wyrok WSA w Olsztynie z 01.08.2019 (sygn. I SA/OI 396/19);

15 Cyt. za: WSA we Wrocławiu – wyrok z dnia 19.06.2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 161/15);

16 Cyt. za: WSA w Lublinie wyrok z 17.01.2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 761/16);



4. Podobnie jak wyżej, do dokumentów dot. zakupów dokonywanych przez pracowników (opłacających te wydatki z prywatnych środków) nie dołączono dla celów dowodowych potwierdzeń płatności dla kontrahenta, zaś ewentualnego zwrotu środków w formie gotówki pracownik nie potwierdził podpisem np. na dowodzie KW. Należy w szczególności zwrócić uwagę, że faktury wystawiane są na przedszkole i to przedszkole jest obciążone zobowiązaniem wobec kontrahenta, stąd też udokumentowanie dokonania zapłaty leży w jego interesie.

Powyższe błędy i nieścisłości mogą budzić wątpliwości co do faktycznego przeznaczenia dotacji i należy je wyeliminować w celu zachowania przejrzystości w rozliczaniu otrzymanej dotacji. Pomimo to, jako zgodne z przeznaczeniem dotacji Wydział AK kwalifikował te wydatki, dla których na podstawie przedłożonej dokumentacji można było potwierdzić realizację celu na jaki udzielona została dotacja (tj. zadania przedszkola w zakresie określonym w art. 35 ufzo) oraz dla których przeprowadzone w toku kontroli oględziny potwierdziły miejsce użytkowania zakupionych przedmiotów i sprzętu oraz ich przeznaczenie dla dzieci uczęszczających do przedszkola.

W świetle przedstawionych ustaleń, z mocy art. 252 ust. 1 ufp – w terminie 15 dni od daty otrzymania nin. wystąpienia pokontrolnego, podlega zwrotowi (wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 252 ust. 6 ufp) część dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 94.152,33 zł.

Rachunek budżetu miasta, na który należy dokonać zwrotu w banku PEKAO SA V O. w Lublinie): nr 74 1240 1503 1111 0010 0125 4511. W tytule przelewu proszę podać znak sprawy AK-K-I.1711.5.2021 oraz tytuł zwrotu (dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem w 2019 r. / odsetki).

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 przypadku niedokonania zwrotu dotacji, zostanie wszczęte stosowne postępowanie administracyjne w tej sprawie. Proszę o zawiadomienie – w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – Prezydenta Miasta Lublin za pośrednictwem Wydziału Audytu i Kontroli o realizacji ww. wniosku.

**z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli**

mgr inż. Anna Morow

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Załącznik:

Tabela – zestawienie z uszczegółowieniem kwot wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym.

Do wiadomości:

1. Wydział Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin,
2. Wydział Budżetu i Księgowości Urzędu Miasta Lublin.