

Lublin, 20 września 2021 r.

Przedszkole Parafialne
im. bł. H. Koźmińskiego w Lublinie
ul. Zbożowa 75, 20-827 Lublin

URZĄD MIEJSTY LUBLIN	
Wydział Audytu i Kontroli	
WPA/MS/BSO	
Dnia	21.09.2021
L.Dz.	Podpis <i>[własnoręczny]</i>

Prezydent Miasta Lublin
Wydział Audytu i Kontroli
ul. Spokojna 2, 20-074 Lublin

Dot. AK-K-I.1711.12.2021

Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych

Działając w imieniu Przedszkola Parafialnego im. bł. H. Koźmińskiego w Lublinie (dalej jako „Przedszkole”), w związku z przeprowadzoną w dniu 1 lipca 2021 r. kontrolą wykorzystania dotacji oświatowych w 2019 r. i 2020 r., na realizację zadań przedszkola, składam zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 2 września 2021 r., doręczonego w dniu 6 września 2021 r., w pkt 1, lit. a), b), c) oraz w pkt 2 lit. a). Jednocześnie zwracam się z prośbą o uwzględnienie poniższych uwag i odstąpienie od żądania zwrotu dotacji we wskazanym poniżej zakresie.

Uzasadnienie

Zgodnie z treścią wystąpienia pokontrolnego, na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w kwocie 190.460,64 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

- a) 128.196,30 zł przeznaczone na nagrody dla pracowników przedszkola;
- b) 50.330,70 zł przeznaczone na odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych;
- c) 5.045,19 zł przeznaczone na wypłacenie ekwiwalentów za urlopy trzem pracownikom przedszkola,
- d) 6.354,93 zł przeznaczone na dodatek za wysługę lat dla pracownika Przedszkola,
- e) 336,69 zł przeznaczone na pokrycie przeterminowanego zobowiązania z 2018 r.,
- f) 106,83 zł przeznaczone na zaliczki na podatek i składki ZUS,
- g) 90 zł przeznaczone na wynagrodzenie dla zleceniobiorcy Przedszkola, które jednak zostało błędnie naliczone.

Przedszkole kwestionuje ustalenia organu odnośnie wydatków wskazanych w lit a-d powyżej.

Zdaniem organu kontrolnego, nagrody dyrektora nie mają związku z przeznaczeniem dotacji i stanowią dodatkowy benefit dla pracownika, przeznaczony na jego prywatne potrzeby. Organ kontrolny nie dał wiary przedstawionej przez Przedszkole dokumentacji, stanowiącej podstawę przyznawania nagród, negując m.in. możliwość organizowania wycieczek w roku 2020 r. (w uzasadnieniu przyznania nagrody dyrektora wskazano, że zostają przyznane m.in. za organizowanie wycieczek). W przypadku nagród jubileuszowych, organ zwrócił natomiast uwagę, że warunkiem wypłaty nagród jubileuszowych miał być wyłącznie staż pracy, a nie gratyfikacja związana z realizacją zadań Przedszkola. W odniesieniu do odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych organ wskazał, że wydatki te są związane z działalnością socjalną Przedszkola, jako pracodawcy, a nie realizacją zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Analogiczne stanowisko organ zajął w przypadku wypłaconych z dotacji ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy – uznano, że wypłata ekwiwalentu stanowi przejaw polityki pracodawcy wobec zatrudnionych pracowników. W odniesieniu natomiast do dodatku stażowego, organ stwierdził, że wydatek ten powinien zostać włączony do podstawy naliczonego dla pracownika świadczenia finansowanego ze środków ZUS.

Analiza treści wystąpienia pokontrolnego, prowadzi również do wniosku, że beneficjentem dotacji byli pracownicy Przedszkola, a nie dzieci, a skoro tak, to nie można zakwalifikować wskazanych wydatków jako zgodnych z obowiązującymi przepisami. Z argumentacją organu kontrolnego nie sposób się jednak zgodzić. Wszystkie zakwestionowane wydatki były poniesione zgodnie z Regulaminem wynagradzania zatwierdzonym przez Organ Prowadzący i przepisami prawa pracy.

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 18 maja 2021 Prawo Oświatowe (Dz. U. z 2021 r., poz. 1082, ze zm.), „Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1.”

Wynika z powyższego, że Przedszkole Parafialne im. bł. H. Koźmińskiego w Lublinie jest przedszkolem publicznym. Oznacza to, że Przedszkole zobowiązane jest do realizacji programów wychowania przedszkolnego uwzględniającego podstawę programową wychowania przedszkolnego i zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie 5 godzin dziennie. Jako placówka posiadająca status przedszkola publicznego, Przedszkole jest finansowane wyłącznie przez Miasto Lublin. Obowiązki Przedszkola jako pracodawcy, i jako placówki publicznej w rozumieniu art. 13 Prawa oświatowego, nie mogą być wobec tego realizowane z innych źródeł, niż dotacje na cele oświatowe.

Celem Przedszkola jest realizacja zadań związanych z opieką, wychowaniem i kształceniem. Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, „Organ

prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

- 1) **zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;**
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w 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 2021 r. poz. 217), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
- 6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki;
- 7) przekazanie do szkół dla dzieci i młodzieży oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, z wyjątkiem szkół artystycznych realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne, informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych."

Zadania te mogą być realizowane tylko dzięki nauczycielom i innym pracownikom Przedszkola.

Z ogólnej części przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że wydatki ponoszone w szkołach i placówkach, współfinansowane z dotacji, winny realizować zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ustawa wskazuje zatem, że dotyczą one przede wszystkim wydatków bezpośrednio dokonywanych „na przedszkole”, czyli ponoszonych w jednostce oświatowej. W drugiej kolejności należy określić, czy stanowią wydatki bieżące, jak określają to przepisy o finansach publicznych. Gdy są to wydatki inwestycyjne, dotyczące zakupów środków trwałych, czy mieszczą się w katalogu zawartym w art. 35 ust. 1 pkt 2 oraz czy można przypisać im cechy „przydatności” do realizacji celów kształcenia, wychowania i opieki.

Wobec powyższego do kategorii wydatków, które nie mogą być finansowane z dotacji, należą na pewno takie, które nie realizują zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Organ kontrolny stoi przy tym na błędnym stanowisku, że dotacja może zostać przeznaczona na wydatki, których beneficjentem jest dziecko (wychowanek), podczas gdy przepisy prawa w omawianym zakresie nie przewidują tego rodzaju kryterium. Przy wydatkowaniu dotacji należy spełnić następujące warunki: przeznaczenie na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, oraz wykorzystanie wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Przesłanki te zostały w okolicznościach niniejszej sprawy spełnione.

Stanowisko organu kontrolnego wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym, jakoby środki z dotacji nie mogły być przeznaczone m.in. na nagrody dla nauczycieli, na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, dodatek za wysługę lat, czy na pokrycie ekwiwalentu za urlop, pozostaje w opozycji do literalnej treści przepisów odnoszących się do przeznaczenia dotacji. Analiza treści art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, prowadzi do wniosku, że nie istnieje wyodrębnienie i konieczność rozdzielania kosztów na koszty organu prowadzącego, które nie mogą być pokrywane z dotacji, oraz koszty bezpośrednio samych placówek, które z dotacji pokrywane być mogą. Przede wszystkim należy odnotować, iż ustawodawca nie mówi w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych o dofinansowaniu „kształcenia”, „wychowania” i „opieki” czy też „profilaktyki społecznej”, lecz dofinansowaniu „zadań w zakresie”. W przepisach brak jest także mowy o bezpośrednim związku wydatków z kształceniem, a jedynie o wydatkach szkoły „w zakresie”, co stanowi całkowicie odmienną kategorię pojęciową. Tym samym należy uznać, że wszelkie koszty ponoszone w celu prowadzenia określonej szkoły czy placówki znajdują uzasadnienie w ustawie i mogą być pokrywane z dotacji.

Dotacje podmiotowe, jak wskazuje M. Pilich (Ustawa o systemie oświaty – Komentarz, wyd. 6 i nast., Warszawa 2015), mają bez wątpienia najszerzej określone przeznaczenie, dofinansowaniu nie podlega bowiem ani cel (przedsięwzięcie społecznie użyteczne), jak to ma miejsce w przypadku dotacji celowej, ani produkt (usługa), jak to ma miejsce w przypadku dotacji przedmiotowych. Ze środków dotacji podmiotowych wspierana jest natomiast określonego rodzaju działalność podmiotu prawnego, wynikająca z przepisów prawa materialnego, przy czym także w przepisach materialnoprawnych rangi ustawowej określony zostaje krąg beneficjentów dotacji. Beneficjent dotacji podmiotowej rozlicza się z otrzymanych środków publicznych dowodami poniesienia kosztów właściwych jej przeznaczeniu, które wynika łącznie z art. 131 ustawy o finansach publicznych i przepisów źródłowych dla konkretnej dotacji podmiotowej (art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a wcześniej art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty).

Jak słusznie podnosi M. Pilich, nieprzypadkowe wydaje się, iż ustawodawca wskazał, że dotacja przysługuje „w zakresie kształcenia, wychowania i opieki”, i tylko gdy chodzi o pokrycie „wydatków bieżących”, gdyż u podstaw decyzji ustawodawcy legło – typowe dla dotacji podmiotowych – założenie, że działalność oświatowa jako mająca charakter niegospodarczy, jest z założenia deficytowa i aby była prowadzona, wymaga wsparcia ze środków publicznych. Przyznanie dotacji następuje zatem ze względu nie na doraźne zaspokojenie potrzeb finansowych podmiotu, ale aby systematycznie wyrównać bilans przychodów i kosztów działalności (por. L. Lipiec-Warzecha, komentarz do art. 131 ustawy o finansach publicznych, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011). Wynagrodzenie wypłacane pracownikowi z tytułu wykonywanej pracy jak najbardziej stanowi koszt działalności. Do kosztów działalności zalicza się również inne świadczenia związane z pracą, przysługujące pracownikowi w związku z zawarciem umowy o pracę, takie jak odprawy, dodatki, premie uznaniowe, nagrody zarówno wypłacane w formie pieniężnej jak i nagrody rzeczowe, czy ekwiwalenty za urlop.

Ponadto zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, dotacja może być przeznaczana na wydatki (wynagrodzenia, nagrody) związane z wykonywaniem przez nauczyciela zadań dydaktycznych, opiekuńczych lub wychowawczych bezpośrednio na rzecz uczniów. W sytuacji, gdy nagroda jest wypłacana w danej szkole cyklicznie np. za wzorowe wypełnianie obowiązków bezpośrednio na rzecz uczniów, przejawianie inicjatywy w pracy dydaktycznej, opiekuńczej lub wychowawczej i podnoszenie jej wydajności oraz jakości (art. 105 Kodeksu Pracy), taka nagroda jubileuszowa mogłaby być finansowana z dotacji. Organ kontrolny nie uznał nagród przyznanych pracownikom Przedszkola za mające bezpośredni związek z pracą na rzecz uczniów, opierając się wyłącznie na gołosłownym twierdzeniu, iż w pandemicznym roku 2020 r., nie można było organizować wycieczek.

Faktem jest natomiast, że nagroda Dyrektora jest przyznawana, zgodnie z obowiązującym Przedszkolu Regulaminem wynagradzania Przedszkola Parafialnego (art. 13, pkt. 1-2 Regulaminu) i przepisami Kodeksu Pracy, za szczególne osiągnięcia dydaktyczno – wychowawcze, przez które rozumie się m. in. rzetelne wypełnianie obowiązków służbowych, przejawianie inicjatywy i samodzielność w stosowaniu rozwiązań usprawniających realizację powierzonych zadań. Kwestionowane przez Organ wycieczki dla dzieci odbywały się, a nagrody Dyrektora były przyznawane nauczycielom za przejawianie inicjatywy za ich organizowanie, jak również za dbanie o zdrowie i bezpieczeństwo wychowanków, w tym również podczas organizowanych wycieczek. Organ zdaje się przy tym pomijać fakt, że zakres obowiązków i odpowiedzialności nauczycieli w zakresie dbania o bezpieczeństwo i zdrowie uczniów podczas wycieczek jest znacznie większy, niż podczas stacjonarnego przebywania dzieci w placówce, i nie każdy nauczyciel chętnie organizuje wycieczki, właśnie z obawy o znacznie większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo i zdrowie dzieci poza placówką przedszkolną.

Należy również nadmienić, iż Przedszkole, jako placówka finansowana przez Miasto Lublin, nie posiada innych środków, z których mogłaby utworzyć Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych niż dotacje na cele oświatowe. Rezygnacja z tworzenia ZFŚS sprawi, że Przedszkole nie będzie konkurencyjnym pracodawcą w stosunku do przedszkoli samorządowych, na co nie może sobie pozwolić, ze względu na istniejące już teraz problemy kadrowe i zbyt małą wykwalifikowaną ilość nauczycieli przedszkolnych na rynku pracy. Rezygnacja z tworzenia ZFŚS sprawi, że Przedszkole nie będzie zatem stanowiło alternatywy zatrudniania w stosunku do przedszkoli samorządowych. Rynek pracy w przedszkolach publicznych jest jednolity, więc stosowanie innych kryteriów prawa w wynagrodzeniach jest dyskryminacją dla Przedszkola.

Jak zaznaczono wyżej, dotacja może być wykorzystana na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Do tych wydatków należy zatem zaliczyć nagrody dla nauczycieli, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, dodatek za wysługę lat, czy ekwiwalenty za urlop, albowiem są to wydatki bieżące Przedszkola związane z realizacją jego zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Przepisy prawa odnoszące się do przeznaczenia dotacji, nie określają katalogu wydatków bieżących, zatem za niedopuszczalną

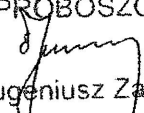
należy uznać zawężającą interpretację przeznaczenia dotacji, zastosowaną w tym zakresie przez organ.

Mając na względzie powyższe, brak jest podstaw do zwrotu zakwestionowanych wydatków.

Jednocześnie oświadczam, iż kwoty wskazane w lit. e-g, w uzasadnieniu niniejszego pisma, w łącznej wysokości 533,52 zł, zostały zwrócone na rachunek bankowy miasta Lublin.

Załączniki:
-potwierdzenie wykonania przelewu

PROBOSZCZ


Ks. Eugeniusz Zarębiński

PARAFIA RZYMSKO-KATOLICKA
pw. św. Stanisława Biskupa Męczennika
w Lublinie
20-827 Lublin, ul. Zbożowa 75
tel. (081) 746 68 33, fax 746 79 09
NIP: 712-27-54-175