



Prezydent Miasta Lublin



ul. Spokojna 2, 20-074 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP,www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.12.2021

Lublin, 2 września 2021 r.

Ks. Eugeniusz Zarębiński

Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej pw.

św. Stanisława Biskupa i Męczennika w Lublinie

- organu prowadzącego Przedszkole Parafialne

im. bł. H. Koźmińskiego w Lublinie

ul. Zbożowa 75, 20-827 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 Księdza Proboszcza jako osoby reprezentującej organ prowadzący Przedszkole Parafialne im. bł. H. Koźmińskiego w Lublinie (dalej: *Przedszkole*), posiadające status przedszkola publicznego. Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera wynik kontroli wykorzystania dotacji w 2019 r. i 2020 r. na realizację zadań przedszkola, określonych w art. 35 ustawy z dnia 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych² (dalej: *ufzo*).

Kontrolę przeprowadziły p. Anna Nowak – starszy inspektor i p. Ewelina Tracz – podinspektor z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: *Wydział AK*), na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został podpisany w dniu 01.07.2021 r. przez upoważnioną Dyrektora przedszkola. Niniejsze wystąpienie pokontrolne uwzględnia również dodatkowe wyjaśnienia do protokołu kontroli z dnia 02.07.2021 r.³, złożone przez Dyrektora przedszkola.

Z ustaleń kontroli wynika, że z łącznej kwoty 2.888.220,09 zł dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin i rozliczonej w 2019 r. i 2020 r., nie można zakwalifikować kwoty 190.460,64 zł⁴ 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. Sfinansowano nią bowiem wydatki na cele niezgodne z ustawowym przeznaczeniem dotacji, w tym rozliczone w nieprawidłowej wysokości lub niebieżące.

1 uchwała nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z 21.12.2017 r. w spr. 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., w wersji obowiązującej od 07.01.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.17 ze zm. oraz od 17.11.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.2029 ze zm.;

3 wpływ do Urzędu Miasta Lublin w dniu 12.07.2021 r.;

4 szczegółowe dane dot. wydatków przedstawiono w zał. nr 1 do nin. wystąpienia pokontrolnego;



Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufzo w kwocie 190.460,64 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

1. Wydatki (**łącznie 183.572,19 zł**) niezgodne z dyspozycją ww. przepisu:

a) **128.196,30 zł** brutto (wraz z pochodnymi finansowanymi przez pracodawcę) nagród: dyrektora i jubileuszowych. Nagrody dyrektora przyznano i wypłacono wszystkim pracownikom⁵ w grudniu 2019 r. i 2020 r., zaś nagrody za wieloletnią pracę otrzymało 8 pracowników, którzy przepracowali od 20 do 35 lat.

Nagrody dyrektora nie mają związku z przeznaczeniem dotacji i stanowią dodatkowy benefit dla pracownika przeznaczony na jego prywatne potrzeby. Przyznane były na podstawie pism z jednakowym uzasadnieniem w danym roku dla każdej osoby w określonej grupie pracowników⁶ (z drobnymi różnicami pomiędzy 2019 r. i 2020 r. dla nauczycieli i Dyrektora). Jako uzasadnienie ich przyznania dla nauczycieli i Dyrektora wskazano m.in. cyt.: *dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie wychowanków*, które jest podstawowym obowiązkiem tych pracowników. W pismach tych zdawkowo (bez szczegółów) określono też np. cyt.: *organizowanie wycieczek* – co nie pozwala na potwierdzenie realizacji tej formy zajęć, zwłaszcza w wątpliwej w sytuacji trwającej w 2020 r. pandemii. Tak sformułowane uzasadnienia (w tym np. jedno lakoniczne zdanie dla pracowników administracji i obsługi) nie potwierdzają indywidualnego i dodatkowego zaangażowania na rzecz dzieci i Przedszkola.

Warunkiem wypłaty nagród jubileuszowych był wyłącznie staż pracy, co przesądza, że były one dodatkową gratyfikacją do wynagrodzenia, niemającą bezpośredniego związku z pracą na rzecz uczniów – pracownik otrzymał ją bez względu na zaangażowanie i jakość pracy.

Beneficjentem dotacji, z której rozliczono powyższe nagrody stali się pracownicy, a nie dzieci, na które udzielono dotacji. Tym samym nie można zakwalifikować tych wydatków jako zgodnych z przepisami dot. wykorzystania dotacji, która ma być przeznaczona na realizację zadań przedszkola wskazanych w art. 35 ufzo.

b) **50.330,70 zł** przeznaczone na odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (dalej: ZFŚS).

Dyrektor Przedszkola wyjaśniła w toku kontroli, że z ZFŚS pokryte zostały: świadczenia urlopowe i dofinansowanie do wczasów, dofinansowanie do wycieczki, zapomogi ze względu na wzmożone wydatki w okresie świąt oraz zapomoga socjalna, wypłacone pracownikom przedszkola. Koszty związane z odpisem na ZFŚS nie mogą zostać sfinansowane z dotacji oświatowej, gdyż ww. świadczenia nie stanowią składnika wynagrodzenia pracowników. Są związane z działalnością socjalną Przedszkola jako pracodawcy w stosunku do zatrudnionych w niej osób, a nie z realizacją zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. [...] *W ramach dotacji dofinansowanie może obejmować jedynie zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, [...] realizowane wobec uczniów [...]*⁷.

5 w 2019 r. nagrody wypłacono 24 pracownikom (w tym także jednej osobie, której wynagrodzenie nie zostało rozliczone z dotacji), a w 2020 r. - 21 pracownikom;

6 pracownicy: „administracji i obsługi” (w 2019 r. i 2020 r.) oraz „nauczyciele i Dyrektor” (w 2019 r.) lub „nauczyciele”, „Dyrektor” (w 2020 r.);

7 wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.02.2018 r. (sygn. akt III SA/Po 762/17);



- c) **5.045,19 zł** ekwiwalentów za urlopy wypłaconych 3 pracownikom – rozliczenie ich z dotacji jest niezgodne z przeznaczeniem dotacji, ponieważ wypłaty te nie były zadaniem Przedszkola określonym w art. 35 ufzo ale wynikiem polityki pracodawcy wobec zatrudnianych pracowników, który nie udzielając urlopu jest zobowiązany do wypłacenia ekwiwalentu.

Ww. wydatki nie były związane bezpośrednio z określonym w art. 35 ufzo celem działalności przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, a ich beneficjentem nie był uczeń. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej przepisami oraz jednoznacznym orzecznictwem sądowym, ostatecznym beneficjentem dotacji ma być uczeń, wobec którego przedszkole realizuje funkcje kształcenia, wychowania i opieki.⁸ 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 przeznaczeniem⁹.

2. Wydatki rozliczone w nieprawidłowej wysokości, w tym także niebędące wydatkami bieżącymi przedszkola (**łącznie 6.888,45 zł**), na które składały się:

- a) **6.354,93 zł** oddzielnie naliczonego i wypłaconego dodatku za wysługę lat pracownika przebywającego na świadczeniu, które finansowane było przez ZUS. Dodatek stażowy przysługuje tylko w przypadku zasiłku chorobowego i opiekuńczego, stąd też powinien zostać włączony do podstawy naliczonego dla pracownika świadczenia sfinansowanego ze środków ZUS.

W obowiązującym w Przedszkolu regulaminie wynagradzania zapisano, że cyt.: *Dodatek za wysługę lat przysługuje pracownikowi [...] za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które pracownikowi przysługuje zasiłek z ubezpieczenia społecznego.* Wg art. 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹⁰ świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa obejmują: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, zasiłek macierzyński i zasiłek opiekuńczy.

Powyższe świadczenia wypłacane z ubezpieczenia chorobowego są zatem odrębnymi kategoriami, a wypłacone świadczenie i zasiłek chorobowy należy traktować jako tożsame tylko w przypadku przepisów wymienionych w art. 21 ww. ustawy (tj. o ubezpieczeniu społecznym, zdrowotnym, o emeryturach i rentach oraz w przepisach, które uzależniają uprawnienia od dochodu rodziny). W związku z ww. przepisami dodatek stażowy należało uwzględnić w podstawie naliczonego dla pracownika świadczenia sfinansowanego przez ZUS.

- b) **336,69 zł** wynikające z faktury wystawionej w 2018 r. i opłaconej w 2019 r. z przekroczeniem terminu płatności, która tym samym stanowiła przeterminowane zobowiązanie roku poprzedniego.
- c) **106,83 zł** zaliczek na podatek i składek ZUS¹¹, które według wyjaśnień Dyrektor przedszkola, pomyłkowo rozliczono z dotacji i cyt.: *są do zwrotu.*

8 por. wyroki WSA: w Lublinie z 21.02.2018 r. (sygn. akt I SA/Lu 1046/17), w Krakowie z 13.12.2018r. (sygn. akt I SA/Kr 874/18) i w Olsztynie z 01.08.2019 (sygn. I SA/OI 396/19);

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

10 ustawa z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz.U.2019.645 ze zm., obecnie obowiązujący t.j. Dz.U.2021.1133);

11 pochodne dot. 2 osób, których wynagrodzenia netto nie zostały rozliczone z dotacji;



- d) **90,00 zł** nienależnie wypłaconego wynagrodzenia, wynikającego z błędnie naliczonych 2 godzin zajęć, które nie zostały faktycznie przeprowadzone. W ewidencji przepracowanych godzin za grudzień 2019 r. zleceniobiorca wykazał i błędnie podsumował ich liczbę, co Dyrektor Przedszkola wyjaśniła pomyłką rachunkową.

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

1. W wyniku kontroli ustalono, że w rozliczeniu dotacji wskazywano faktury pro-forma jako dowód źródłowy dla danego wydatku oraz stwierdzono przypadek opisanie takiej faktury (pieczętką informującą o sfinansowaniu z dotacji, datą zapłaty i podpisem Dyrektor przedszkola), zamiast właściwej faktury VAT potwierdzającej zaciągnięcie zobowiązania. Faktury pro-forma nie dokumentują zaistniałego zdarzenia gospodarczego i nie mogą być podstawą zapisów księgowych.

Dokument nazywany fakturą pro forma nie jest dowodem księgowym. Jest to dokument wystawiany w obrocie gospodarczym i jego celem może być np. potwierdzenie złożenia oferty czy przyjęcia zamówienia do realizacji. Wyraźne oznaczenie tego dokumentu wyrazami pro forma powoduje, że nie można przypisać mu waloru faktury w rozumieniu przepisów o VAT, gdyż podmiot wystawiający taki dokument jednoznacznie wskazuje, że nie jest to faktura.¹²

2. Na dokumentach źródłowych dotyczących wydatków sfinansowanych z dotacji, w większości przypadków nie wskazywano daty wpływu do przedszkola (także w sytuacji uzależnienia od niej terminu płatności) oraz nie dokonywano opisów merytorycznych doprecyzowujących poniesione wydatki. Część dowodów źródłowych nie była opatrzona stosowaną w Przedszkolu pieczętką wskazującą na pokrycie wydatku z dotacji, a także, w przypadku dokumentów niefinansowanych w całości z dotacji, nie wskazywano, które pozycje pokryto ze środków publicznych.

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.

Brak takiego jednoznacznego wskazania utrudnia określenie, które pozycje dokumentu 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.¹³*

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).

¹² odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 17615 w sprawie nagannej praktyki działania niektórych urzędów skarbowych polegającej na naliczaniu podatku VAT od kwoty umieszczonej na fakturze wystawionej pro forma, z dnia 06.06.2013 r.;

¹³ cyt. za: WSA w Lublinie wyrok z 17.01.2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 761/16);



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 190.460,64 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.1711.12.2021 oraz tytuł zwrotu (dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem / 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)

Załączniki:

1. Tabela 1. – Wyszczególnienie kwot wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym,
2. Tabela 2. – Pochodne finansowane przez pracodawcę od nagród dyrektora i ekwiwalentów za urlop.

Do wiadomości:

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