



KNW-K-I.1711.7.2022

Lublin, dnia 9 maja 2022 roku

Pani Wioletta Rak

osoba prowadząca

Przedszkole Niepubliczne „Akademia

Poziomkowa” w Lublinie

ul. Piłsudskiego 7-15, 23-100 Bychawa

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 Pani jako osoby prowadzącej Przedszkole Niepubliczne „Akademia Poziomkowa” (ul. Siewna 20, 20-621 Lublin).

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 oświatowych*² (dalej: *ufzo*).

Kontrolę przeprowadziły p. Anna Nowak – starszy inspektor i p. Katarzyna Łukasiuk – podinspektor z Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (od 01.02.2022 r. – Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego), na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został Pani przekazany w dniu 28.02.2022 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że z łącznej kwoty **1.175.263,38 zł** dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin i rozliczonej w 2019 r. i 2020 r., nie można zakwalifikować kwoty **508.137,66 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. Sfinansowano nią bowiem wydatki na cele niezgodne z ustawowym przeznaczeniem dotacji, w tym także niebieżące danego roku, nieudokumentowane, rozliczone błędnie lub w nieprawidłowej wysokości.

Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 *ufzo* w kwocie 508.137,66 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

- 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., od 17.11.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.2029 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.1930 ze zm.;
- 3 łącznie z dotacji udzielonej na uczniów pełnosprawnych – 497.983,49 zł oraz z dotacji na uczniów niepełnosprawnych – 10.154,17 zł. Szczegółowe dane, w tym powtarzanie się wydatków w różnych punktach nin. wystąpienia przedstawiono w załączniku nr 1;



1. Wydatki (**łącznie 230.071,08 zł**) niezgodne z dyspozycją ww. przepisu:

- a) **74.707,57 zł** rozliczone tytułem różnych zajęć (jak język angielski, rytmika, ale i zajęcia z Kung Fu czy szachowe), wycieczek i teatryków, dla których: nie przedstawiono programów nauczania i dzienników zajęć potwierdzający ich związek z celem dotacji, a także umów z prowadzącymi zajęcia i dla większości z nich – potwierdzenia kwalifikacji pedagogicznych.

Brak ww. udokumentowania nie pozwala na ustalenie ich charakteru (czy realizowane były w ramach podstawy programowej, czy też były to zajęcia nieobowiązkowe), a tym samym na potwierdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji. Niewątpliwie część z tych zajęć należała do tzw. atrakcji, które powinny być na zasadzie odpłatności finansowane przez rodziców uczniów, którzy korzystają z danego rodzaju zajęć lub aktywności. Potwierdza to również fakt niewynikania z podstawy programowej niektórych zajęć, co wskazała Pani wprost w swoich wyjaśnieniach. *Finansowanie [...] atrakcji związanych z organizacją wycieczek, spektaklów teatralnych czy też pikników w oświatowych placówkach publicznych odbywa się na zasadzie dobrowolnych wpłat rodziców, nie zaś z dotacji. Uwzględnienie zatem ww. wydatków w ramach dotacji oświatowych dla placówek niepublicznych, doprowadziłoby do bezpodstawnego uprzywilejowania placówek niepublicznych w stosunku do placówek publicznych, co byłoby niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.⁴*

- b) **52.197,45 zł** z tytułu zasiłków wypłaconych pracownikom, których naliczenie pomniejszało na deklaracji ZUS DRA kwotę składek na ubezpieczenia społeczne, odprowadzanych do ZUS. Zasiłki były w ten sposób pośrednio finansowane przez ZUS i rozliczenie ich z dotacji stanowi podwójne sfinansowanie wydatku.

Zgodnie z art. 51 i art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wyodrębnia się m.in. fundusz chorobowy, z którego finansowane są świadczenia określone w ustawie z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁶.

- c) **43.215,57 zł** sfinansowanych z dotacji opłat za wyżywienie (posiłki, na podstawie faktur wystawianych przez firmy cateringowe), które stosownie do zapisów statutu przedszkola (rozdz. IV § 16 ust. 4), powinny być opłacone przez rodziców, zaś czynnikiem różnicującym odpłatność jest rachunek ekonomiczny kosztów sporządzany przez organ prowadzący. Kwoty te wynikały z częściowego sfinansowania z dotacji faktur za usługi cateringowe, ale nie zostały uzasadnione i udokumentowane. Wyjaśniając sposób odpłatności za posiłki, wskazała Pani stawkę ponoszoną przez rodziców (8 zł za trzy posiłki), jednak bez potwierdzenia jej dokumentami, jak również z tych wyjaśnień nie wynikały przyczyny ustalenia niższej stawki niż rzeczywisty koszt posiłków. Ponadto, jedną z faktur ujęto w rozliczeniu dotacji za 2019 r. dwukrotnie (po 2.367,95 zł, finansując tym samym ponad 60% kwoty dokumentu), zaś do jednej z pozycji w rozliczeniu za 2020 r. (wykazana tytułem „posiłków” na kwotę 1.680,24 zł) nie podano numeru dokumentu źródłowego, co nie dokumentuje przeznaczenia rozliczonej kwoty (ujęta

4 wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10.04.2018 r. (sygn. akt: I SA/Rz 133/18);

5 j.t. Dz.U.2017.1778 ze zm., od 18.02.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.300 ze zm., od 19.02.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.266 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.423 ze zm.;

6 j.t. Dz.U.2017.1368 ze zm., od 08.04.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.645 ze zm., od 15.05.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.870 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.1133 ze zm.;



również w pkt 4 nin. wystąpienia). W przedłożonej dokumentacji była faktura na kwotę 1.680,24 zł, ale był to dokument wystawiony w 2019 r. i opłacony w 2020 r. z przekroczeniem terminu płatności, stąd też wydatek stanowił przeterminowane zobowiązanie roku poprzedniego i nie można go zakwalifikować jako bieżący danego roku.

WSA w Krakowie wskazał, że w sytuacji gdy z treści statutu wynika, że rodzice dzieci opłacali wyżywienie *to wydatki na posiłki nie mogły być sfinansowane ze środków dotacji, gdyż powodowałoby to, że wydatki te byłyby finansowe dwukrotnie - z opłat wnoszonych przez rodziców i z dotacji.*⁷

- d) **15.147,26 zł** wypłacone pracownikom tytułem premii, dla przyznania których nie było indywidualnego uzasadnienia, wskazującego za co i w jakiej kwocie przyznano premię. Okazana strona z dziennika z wypisanymi realizowanymi akcjami i projektami, nie jest dowodem na zasadność przyznania premii, ponieważ nie wynika z niej kto i kiedy był zaangażowany w dodatkową działalność, ani w jakim stopniu (kwocie) należało taką osobę dodatkowo wynagrodzić. Ponadto, w większości umów o pracę nie przewidziano takiego wynagrodzenia.

Wobec powyższego nie można potwierdzić związku wypłaconych premii z przeznaczeniem dotacji, które w istocie stanowią benefit dla pracownika. Jak wskazał WSA w Lublinie, co podtrzymał następnie NSA⁸, cyt.: *wynagrodzenia dla pracowników i wypłacana im premia nie są tożsamymi należnościami. Ponadto, [...] nie wyjaśniło konkretnie jak kalkulowało wypłacane premie poszczególnym pracownikom, w związku z jakimi okolicznościami. Tymczasem dotacja nie może być traktowana na takich samych zasadach jak wypracowany zysk czy gratyfikacje za realizację określonych zadań [...] omawiana 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, bez wykazanego uzasadnienia, nawiązującego do wykonywania obowiązków pracownika. Pracodawca niewątpliwie mógł premiować pracowników przedszkola, tyle tylko, że nie kosztem dotacji uzyskanej na zupełnie inne cele.*

- e) **7.872,00 zł** sfinansowane tytułem usług informatycznych, dla których nie przedłożono umów na ich świadczenie wskazujących przedmiot i pozwalających na ocenę zgodności wydatków z celem dotacji. Do faktury wystawionej przez jednego kontrahenta (2.214,00 zł) dołączono opis zawierający zakres usługi, jednak fakturę tą wystawiono w dzień wolny od pracy, przez co wątpliwa jest prawidłowość jej sporządzenia. Ponadto podstawową działalnością tego kontrahenta była działalność agencji reklamowych.⁹ Drugi z kontrahentów świadczył natomiast usługi systematycznie, wystawiając faktury w każdym miesiącu i na takie same kwoty (łącznie 5.658,00 zł), co implikuje zasadność zawarcia pisemnej umowy, a także dodatkowo uzasadnia brak potrzeby świadczenia usług przez drugi podmiot. Brak umowy i ewentualnych załączników do faktur uniemożliwia zweryfikowanie wydatków na usługi informatyczne w zakresie ich zgodności z art. 35 ust. 1 ufzo, zwłaszcza, że usługi informatyczne nie są typowym wydatkiem przedszkola.

7 wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.10.2020 r. (sygn. akt: I SA/Kr 926/20);

8 wyrok WSA w Lublinie z dnia 20.10.2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 522/17), utrzymany w mocy przez wyrok NSA z dnia 18.08.2021 r. (sygn. akt I GSK 2101/18);

9 zgodnie ze wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG) – kod PKD 73.11.Z;



f) **7.637,73 zł** wypłaconego wynagrodzenia dla pracownika zatrudnionego na stanowisku „asystent dziecka niepełnosprawnego”, który w 2019 r. (w którym był zatrudniony) kończył 21 lat i nie posiadał kwalifikacji ani pedagogicznych, ani specjalistycznych do zajmowania się dziećmi, w szczególności posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Ponadto, statut przedszkola nie przewidywał zatrudniania pracowników na takim stanowisku, a dla dzieci niepełnosprawnych dopuszczał jedynie zatrudnienie dodatkowo nauczycieli posiadających kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej.

g) **7.498,03 zł** rozliczonych z dotacji wartości¹⁰ dodatków funkcyjnych przyznanych za pełnienie funkcji wicedyrektora (dla 2 osób), którego to stanowiska nie przewidywał statut przedszkola. Ponadto z zakresu obowiązków przedłożonych pracownikom nie wynikały zadania związane z pełnieniem takiej funkcji.

W art. 172 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe* wyszczególniono elementy statutu, wśród których wymieniono m.in. *organy szkoły [...] oraz zakres ich zadań [...]*. Tym samym należy zauważyć, że statut musi określać m.in. stanowiska funkcjonujące w danej jednostce oświatowej. W rozdziale III § 9 obowiązującego w przedszkolu statutu zapisano, że organami przedszkola są: dyrekcja przedszkola (dyrektor ds. zarządzania i dyrektor ds. pedagogicznych), rada pedagogiczna i reprezentacja rodziców, a w § 10-12 statutu wskazano odpowiednio kompetencje tych organów. Statuty nie przewidywały więc możliwości utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora. Jak wynika z orzecznictwa, cyt: *w razie utworzenia stanowiska wicedyrektora, stanowisko to jest stałym elementem organizacji organów szkoły [...] Statut szkoły reguluje zakres kompetencji wicedyrektora szkoły.*¹¹

h) **5.485,56 zł** za wodę butelkową, kupowaną w dużych ilościach (jednorazowo nawet 1.200 szt. butelek) od jednego kontrahenta, u którego dokonano zakupów na łączną kwotę 4.918,50 zł. Woda stanowi element wyżywienia, stąd też nie powinna być finansowana ze środków dotacji. Wśród zakupów była także w 2019 r. woda „Wakeup”, której nazwa budzi wątpliwości, co do przeznaczenia jej dla dzieci. Ponadto stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. *o finansach publicznych* (dalej *ufp*)¹², wydatki ze środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. *[...] skoro podmiot prowadzący przedszkole sięga po środki publiczne, w postaci dotacji, musi respektować prawnie określone warunki dotowanej działalności, a w szczególności wyrażoną w art. 44 ust. 3 u.f.p. zasadę dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny. Jest to zasada, która determinuje również sposób korzystania z dotacji oświatowej, jako środków publicznych.*¹³ Nie można za taki przyjąć zakupu wody w liczbie przekraczającej 20-krotność liczby dzieci w przedszkolu, w szczególności dokonywania zakupu wody również w sklepach detalicznych.

i) **2.861,91 zł** rozliczone tytułem usług telekomunikacyjnych, które nie dotyczyły przedszkola w Lublinie, a innych lokalizacji: przedszkola w innej gminie (opłaty za internet) oraz prywatnego mieszkania (internet, telewizja i „telefon domowy”). Dotacja nie została tym samym przeznaczona na realizację zadań przedszkola, na które była udzielona, stosownie do art. 35 *ufzo*.

10 według rodzajów składników wynagrodzeń rozliczonych z dotacji w danym miesiącu – netto, netto razem ze składkami ZUS lub brutto z narzutami pracodawcy (wyczerpanie przedstawia załącznik nr 2);

11 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23.11.2017 r. (sygn. akt: II SA/Bk 547/17);

12 j.t. Dz.U.2017.2077 ze zm., od 10.05.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.869 ze zm., aktualnie: jt. Dz.U. 2021.305 ze zm.;

13 wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.02.2021 r. (sygn. akt: I SA/Gd 1018/20);



j) **2.680,00 zł** za zajęcia prowadzone z dzieckiem w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju (wwr), które nie były uwzględnione w opinii o potrzebie wwr i sporządzonych na jej podstawie indywidualnych programach zajęć (2.600,00 zł) oraz rozliczone z dotacji udzielonej na dziecko niepełnosprawne (80,00 zł). Dotacja udzielona na podstawie art. 15 ufzo stanowi odrębną dotację na dziecko objęte wwr (niezależnie od udzielonej zgodnie z art. 17 ufzo) i jest rozliczana w ramach dotacji udzielonej na uczniów pełnosprawnych. Stosownie zaś do art. 35 ust. 4 i 5 ufzo, dotacja udzielana na dzieci niepełnosprawne może zostać wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań zawartych w orzeczeniach, Indywidualnych Programach Edukacyjno-Terapeutycznych (IPET) oraz zapewnienie warunków ich realizacji. Program wwr powinien zawierać natomiast m.in. sposób realizacji celów rozwojowych, do czego obligował § 5 Rozporządzenia MEN z dnia 24.08.2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci¹⁴.

k) **2.300,00 zł** sfinansowanych z dotacji usług księgowych, które według umowy dotyczyły prowadzenia podatkowej ksiązki przychodów i rozchodów dla Pani działalności gospodarczej, a także sporządzania dokumentacji kadrowo-płacowej, którą w zakresie obowiązków posiadał także pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę i którego wynagrodzenie również rozliczyła Pani z dotacji.

Powyższa kwota nie jest związana z przeznaczeniem dotacji określonym w art. 35 ufzo, a także stanowi zapłatę za powielające się czynności wykonywane także przez zatrudnioną osobę, co oznacza dwukrotne finansowanie tej samej pracy.

l) **1.908,65 zł** sfinansowanych z dotacji wynagrodzeń wynikających z rachunków do umów zleceń, dla których nie przedłożono tych umów (z wyjątkiem logopedy, którego praca nie była jednak udokumentowana). Podkreślić także należy, że jedna osoba, stosownie do treści rachunków prowadziła w 2020 r. IPET w przedszkolu, pomimo braku w tym roku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Brak umów (lub wymaganych umową ewidencji godzin wykonania umowy) nie zapewnia prawidłowości wykorzystania dotacji, która jest przeznaczona na dofinansowanie zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki... Nie jest również możliwe potwierdzenie prawidłowości stosowania obowiązku wynikającego z art. 10a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26.01.1982 r. *Karta Nauczyciela*¹⁵, z którego wynika, że nauczycieli można zatrudniać na podstawie umowy zlecenia pod warunkiem pracy w wymiarze nie wyższym niż 4 godziny tygodniowo.

m) **1.878,79 zł** za zakup artykułów spożywczych, w tym: lodów kawowych, opakowania krewetek, czy słodyczy i napojów, w tym także pojedynczych sztuk, co nie zapewniało nawet możliwości podzielenia poczęstunku dla wszystkich dzieci.

Wyżywienie dostarczane było do przedszkola przez firmę cateringową i opłacane przez rodziców, stąd też nie powinno być dodatkowo finansowane z dotacji. Zaznaczyć także należy, że nie wyjaśniła Pani potrzeby zakupu owoców morza, zaś pokrycie z dotacji produktów, które należą do luksusowych, jest także sprzeczne z zasadami wydatkowania środków publicznych, które to stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 upf 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.

¹⁴ Dz.U.2017.1635;

¹⁵ j.t. Dz.U.2018.967 ze zm., od 15.11.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.2215 ze zm., aktualnie: j.t. Dz.U.2021.1762;



n) **1.783,74 zł** przeznaczone na nagrody i prezenty świąteczne dla dzieci – zakupione w X i XII 2020 r. linijki, długopisy i kubki z logo przedszkola (od agencji reklamowej), a także torebki prezentowe i czekolady. Zaznaczyć należy, że w przypadku artykułów, dla których na fakturach podano ilość, zakup nie był adekwatny do liczby dzieci w przedszkolu: czekolad zakupiono 79 szt. (przy 45 dzieci), zaś linijek ok. 666 szt. (przy 43 dzieci). Na duże ilości produktów wskazują również wartości rozliczonych z dotacji długopisów (354,65 zł) i kubków (328,00 zł). Ponadto, według opisu na fakturze zakupione artykuły przeznaczone były na nagrody, zaś według Pani wyjaśnień – na wyposażenie przedszkola.

Dla ww. zakupów nie było potwierdzenia, że otrzymali je uczniowie, tj. zgodności z art. 35 ufzo. Ponadto artykuły zakupione na nagrody i prezenty przeznaczone były na użytek domowy i tym samym, jako mające charakter prywatny, nie powinny być pokrywane ze środków publicznych. [...] nagroda [...] jako inicjatywa własna osoby prowadzącej przedszkole, powinna być sfinansowana z innych środków, a nie ze środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.¹⁶ Materiały z logo przedszkola wskazują na charakter reklamowy, promocyjny produktów, a nie służący kształceniu w przedszkolu. *Reklama, marketing (w tym koszty różnych materiałów reklamowych) służą przede wszystkim zwiększeniu rozpoznawalności organu prowadzącego szkołę wśród potencjalnych klientów i tym samym zwiększeniu przychodów. Dostarczanie w ramach tych działań informacji o ofercie edukacyjnej jest związane jedynie z informowaniem o przedmiocie prowadzonej działalności gospodarczej, a nie z działalnością oświatową rozumianą jako proces kształcenia, wychowywania i opieki.*¹⁷

o) **1.256,65 zł** za zakup artykułów od agencji reklamowej: krówek i koszulek z nadrukiem, transparentu oraz naklejek, których zakup nie mieścił się w przeznaczeniu dotacji określonym w art. 35 ufzo. Wyjaśnienia w zakresie przeznaczenia zakupu (krówki – stanowiące pomoc matematyczną, naklejki – do oceny własnych zachowań przez dzieci i odróżniania dobra od zła), nie potwierdzają celowości takiego wydatku, w szczególności nietrwałych słodczy z nadrukiem jako pomoce dydaktyczne. Ubrania (koszulki) również nie stanowią pomocy dydaktycznych, a także nie można potwierdzić celowości i zasadności ich zakupu ze środków dotacji. Wskazać należy, że nauczyciele nie potwierdzali otrzymania powyższych zakupów i w związku z tym nie ma dowodów na potwierdzenie ich przeznaczenia na pomoce dydaktyczne.

p) **1.004,62 zł** dotyczące zakupu innych przedmiotów, które nie miały związku z przeznaczeniem dotacji, nie były przeznaczone dla dzieci, a złożonych w tym zakresie wyjaśnień nie potwierdziła Pani dokumentacją nauczania, ani programami wychowania przedszkolnego. Powyższa kwota dotyczyła zakupu m.in. świec, karafek, kwiatów ciętych, a także rękawiczek kosmetycznych i produktów do makijażu (pędzla do pudru, gąbeczki do makijażu, cieni do powiek oraz po 2 szt. rozświetlaczy i pudrów).

Dotacja może zostać wykorzystana tylko na cele wskazane w art. 35 ufzo, tj. na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Jak wskazano w orzecznictwie, [...] co do kwiatów ciętych brak związku ich sfinansowania z zadaniami w zakresie

16 wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.10.2020 r. (sygn. akt: I SA/Kr 926/20), utrzymany w mocy przez wyrok NSA z dnia 08.12.2021 r. (sygn. akt: I GSK 745/21);

17 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.03.2018 r. (sygn. akt: III SA/Wr 863/17);



kształcenia, wychowania i opieki, jest oczywisty.¹⁸ Ponadto rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę, przedszkole, czy inną placówkę, czy też pokrywania wszelkich ich wydatków. Nie sposób przyjąć [...] że dotacja może być wydatkowana na każdy cel. Dotacja przysługuje na każdego ucznia (wychowanka) i w tym zakresie ma charakter podmiotowy, jednakże przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i w tym zakresie przyznawana dotacja ma charakter celowy.¹⁹

- q) **237,74 zł** rozliczone tytułem opłat telekomunikacyjnych (za telefony), dla których: do jednej faktury nie przedłożono załącznika z wymienionymi numerami i naliczonymi dla nich kosztami, a pozostałych nie wyjaśniono przeznaczenia jednego z numerów telefonów, a także za połączenia międzynarodowe.

Ciężar dowodu w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji spoczywa na stronie, która jest beneficjentem takiej pomocy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to na podmiocie dotowanym spoczywa ciężar wykazania, że otrzymana kwota dofinansowania została skonsumowana na realizację preferowanych przez dotującego celów [...] Jego rzeczą jest właściwe udokumentowanie wydatków poprzez przedłożenie dowodów je potwierdzających, bowiem rozliczenie dotacji nie dokonuje się na podstawie wyłącznie oświadczeń składanych przez beneficjenta. Przykładowo, brak potwierdzenia dokumentacji związanej z wydatkowaniem dotacji dla oceny zgodności jej wydatkowania z celami, na które została przeznaczona, obciąża negatywnymi skutkami beneficjenta dotacji [...] a nie organ.²⁰

- r) **222,54 zł** za zakup past do zębów (w tym wybielających i Sensodyne) oraz 2 szt. szczoteczek, które nawet jeżeli zostały przeznaczone dla dzieci, powinny być w ramach wyprawki zapewnione przez rodziców. Ponadto pasty wybielające i Sensodyne przeznaczone są tylko dla dorosłych.

- s) **97,90 zł** za sfinansowane z dotacji po 2 szt.: filiżanek ze spodkiem i talerzy deserowych, których przeznaczenie nie zostało wyjaśnione. Zaznaczyć także należy, że filiżanki nie są wyposażeniem do użytku przez dzieci.

Podmiot [...] powinien w sposób nie budzący wątpliwości dokumentować wszystkie wydatki związane z określoną działalnością [...] zobowiązany jest w toku postępowania wykazać nie tylko sam fakt poniesienia wydatku, który wydatkowany jest ze środków publicznych, ale także zasadność takiego wydatku [...] Dane niezbędne do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji powinny zatem jasno wynikać z dokumentacji organizacyjnej, dotyczącej przebiegu procesu kształcenia, wychowania i opieki oraz finansowania jednostek. Nie może dojść do sytuacji, w której beneficjent otrzyma dotację bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania samego faktu wydatkowania tej dotacji oraz faktu wydatkowania tej dotacji zgodnie z jej celami.²¹

- t) **77,37 zł** rozliczone z dotacji udzielonej na uczniów niepełnosprawnych na podstawie faktur wystawionych pod koniec maja 2019 r., podczas gdy uczeń posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego był wykazany do dotacji do kwietnia.

18 wyrok WSA w Lublinie z dnia 16.09.2016 r. (sygn. akt I SA/Lu 158/16);

19 wyrok WSA w Gdańsku z dnia 08.05.2018 r. (sygn. akt I SA/Gd 219/18);

20 wyrok WSA w Krakowie z dnia 13.12.2018 r. (sygn. akt I SA/Kr 874/18) za: WSA w Łodzi z dnia 03.06.2011 r. (sygn. akt I SA/Łd 1229/10) oraz NSA z dnia 03.09.2014 r. (sygn. akt II GSK 916/13);

21 wyrok WSA w Lublinie z dnia 21.02.2018 r. (sygn. akt: I SA/Lu 1046/17);



Faktury dokumentowały zakup środków czystości, karafek do wody, lustra i kosza, a więc materiałów i wyposażenia – z których można było korzystać po ich zakupie. Wykorzystanie dotacji udzielonej na uczniów niepełnosprawnych w sytuacji gdy nie ma już w przedszkolu takich uczniów nie jest możliwe, ponieważ uczeń, na którego udzielono tej dotacji, nie korzystał już z tych zakupów.

Dotacja udzielona na uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego musi zostać przeznaczona na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, co wynika wprost z treści art. 35 ust. 4 ufzo. Art. 35 ust. 5 pkt 2 ufzo wskazuje, że przez wydatki, o których mowa w ww. ust. 4, należy rozumieć wydatki na realizację zadań wynikających z zaleceń zawartych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, IPET oraz zapewnienie warunków ich realizacji.

Ww. wydatki nie były związane z określonym w art. 35 ufzo celem działalności przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej przepisami oraz jednoznacznym orzecznictwem sądowym, ostatecznym beneficjentem dotacji ma być uczeń, wobec którego przedszkole realizuje funkcje kształcenia, wychowania i opieki.²² Jak wynika z orzecznictwa *rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez placówkę oświatową czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków*²³. 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.²⁴

2. Kwoty wskazane w rozliczeniu dotacji, ale stanowiące dotację niewykorzystaną, w tym w szczególności, dla których dokonanie wydatku (zapłata) nie zostało udokumentowane (**na kwotę 30.266,50 zł**):

a) **19.883,58 zł** nieudokumentowanych wypłat wynagrodzeń z tytułu pełnienia funkcji dyrektora.

Brak zapłaty jest równoznaczny z brakiem wydatku, a stosownie do art. 35 ufzo, dotacja jest przeznaczona na wydatki przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Dotacja nie może być zatem przeznaczona na wydatek, którego nie było.

b) **5.249,64 zł** wskazane w rozliczeniu dotacji bez podania numeru dokumentu źródłowego, co nie pozwala na potwierdzenie przeznaczenia dotacji. W powyższej kwocie znajduje się również wartość rozliczona tytułem „posiłków” i wykazana w pkt 1 nin. wystąpienia.

c) **2.211,21 zł** za faktury i rachunki bez potwierdzenia zapłaty dla kontrahenta,

d) **1.918,80 zł** rozliczone tytułem zakupu telefonu w 2019 r., która to wartość została rozłożona na raty płatne w 2020 r.,

e) **933,28 zł** za naliczone na listach płac wynagrodzenia, które nie zostały wypłacone – 904,28 zł błędnie ujętego u 3 osób składnika „urlop” (zawarte również w pkt 4) oraz 29,00 zł niedopłaty wynagrodzenia dla 2 osób,

f) **69,99 zł** dotyczące faktury rozliczonej z dotacji w 2019 r. a opłaconej w 2020 r. (z przekroczeniem terminu płatności).

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

23 wyrok WSA w Lublinie z dnia 5.04.2019 r. (sygn. akt I SA/Lu/27/19);

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



Według art. 251 ust. 1 ufp dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Niniejsza dotacja jest przeznaczona wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola (art. 35 ufo). Brak zapłaty, czyli brak wydatku uniemożliwia ujęcie dokumentów w rozliczeniu dotacji, ponieważ nie jest możliwe sfinansowanie dotacją zobowiązań, które nie zostały faktycznie zapłacone.

3. Wydatki niebędące wydatkami bieżącymi przedszkola w danym roku (**łącznie 12.540,94 zł**), na które składały się:

- a) **5.003,19 zł** wynagrodzeń za XII poprzedniego roku wypłaconych po terminie, w tym 407,94 zł wyrównania wypłat z 2 miesięcznym opóźnieniem,
- b) **4.439,90 zł** wynikające z faktur i rachunków wystawionych w poprzednim roku i opłaconych z przekroczeniem terminu płatności.

Dokumenty opłacone z przekroczeniem terminu płatności stanowiły przeterminowane zobowiązanie roku poprzedniego. Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

- c) **3.097,85 zł** za przedmioty rozliczone z dotacji udzielonej przedszkolu, które się w nim nie znajdowały, a według wyjaśnień były w innym przedszkolu organu prowadzącego w innej gminie (w tym także za zakup środków piorących przy braku pralki w przedszkolu).

Powyższe wydatki nie były wydatkami bieżącymi przedszkola, gdyż przeznaczone zostały na realizację zadań innego podmiotu. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ufo, dotacja udzielana jest na każdego ucznia niepublicznego przedszkola, zaś stosownie do art. 35 tej ustawy, jest przeznaczona na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki... i wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola. Tym samym z udzielonej dotacji nie mogą być finansowane wydatki innego podmiotu.

4. Kwoty rozliczone w nieprawidłowej wysokości, w tym omyłkowo rozliczone z dotacji (**na łączną kwotę 3.638,73 zł**):

- a) **1.201,35 zł** za 4 faktury ujęte w kilku pozycjach rozliczenia w łącznych wartościach wyższych niż kwoty tych dokumentów. Faktury te rozliczono z dotacji w wysokości ponad 100% kwoty danego dokumentu.
- b) **1.003,28 zł** pomyłkowo naliczonych na listach płac: składnika „urlop”, który stosownie do Pani wyjaśnień był później na listach skorygowany (904,28 zł) oraz zwrotu za badania lekarskie, dwukrotnie dodane do wynagrodzeń (99,00 zł). Pomimo korekty listy płac z naliczonymi „urlopami”, nie skorygowano rozliczenia dotacji. Nie było tym samym też płatności dla pracowników na kwoty wynikające z naliczenia tych składników. W przypadku badań, kwoty po 99,00 zł były naliczone i wypłacone w I i II 2020 r. dla jednego pracownika, zaś jako ich potwierdzenie przedstawiono fakturę wystawioną w lutym w kwocie 99,00 zł.
- c) **857,78 zł** za fakturę, która została wykazana w rozliczeniu dotacji z innej gminy, co oznacza podwójne pokrycie tych samych zakupów. W powyższej kwocie zawierają się również środki do prania – 44,99 zł ujęte w pkt 3c i 5 nin. wystąpienia.
- d) **270,91 zł** wynikające z faktur za gaz ujętych w rozliczeniu dotacji w błędnych kwotach. Z 4 faktur (w tym faktury korygującej) rozliczono łącznie więcej



o 270,91 zł niż naliczone na nich opłaty – tym samym kwota ta nie miała potwierdzenia w dokumentacji. Ponadto płatności dla kontrahenta były niższe o 135,10 zł niż łączna wartość rozliczona z dotacji.

- e) **239,28 zł** wynagrodzenia (brutto i pochodnych finansowanych przez pracodawcę²⁵) osoby, dla której na liście płac za I 2020 r. naliczono wynagrodzenie w wyższej kwocie niż wynikające z umowy o pracę.
 - f) **66,13 zł** stosownie do Pani wyjaśnień – zakupów omyłkowo ujętych w rozliczeniu (kawiarki, maseczki do twarzy i płynu do higieny intymnej).
5. Wydatki – w kwocie **358.304,28 zł** – poniesione zostały na podstawie dokumentów wystawionych na inne podmioty – prowadzone przez Panią przedszkole w innej gminie oraz działalność gospodarczą, która nie ma związku z przedszkolem w Lublinie, ponieważ organem prowadzącym jest Pani jako osoba fizyczna. Dokumenty te nie potwierdzały przeznaczenia zakupionych produktów lub usług na potrzeby uczniów przedszkola w Lublinie, lecz na rzecz innych podmiotów. Nie jest możliwe również potwierdzenie sposobu ujęcia wydatków poniesionych z dotacji w książce Przychodów i Rozchodów (PKPiR), ponieważ nie została ona przez Panią okazana.

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

- 1. W rozliczeniu dotacji:
 - a) wskazano błędne daty i formy zapłaty, w tym w szczególności płatność gotówką przy faktycznej zapłacie przelewem, ale z innego konta niż to, na które wpływała dotacja,
 - b) ujęto fakturę pro-forma, która nie jest dokumentem księgowym i nie implikuje powstania zobowiązania.
- 2. Dokumentacja nie była prowadzona przejrzysto:
 - a) do niektórych faktur nie dołączono opisów merytorycznych,
 - b) faktury wystawione były na już nieistniejące przedszkole, które wcześniej znajdowało się pod tym adresem lub na właścicielki lokalu,
 - c) nie utrwalono faktur sporządzanych w formie wydruku fiskalnego (np. wykonując kserokopie), zabezpieczając tym samym treść zanim wyblaknie.

Ww. nieścisłości i braki wpływają na określenie sfinansowanych z dotacji dokumentów, 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.*²⁶

Powyższe błędy 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 zakwalifikowano te wydatki, dla których na podstawie przedłożonej dokumentacji można było potwierdzić realizację celu na jaki udzielona została dotacja (tj. zadania przedszkoli w zakresie określonym w art. 35 ufo).

²⁵ pochodne finansowane przez pracodawcę (narzuty) wyliczone wg proporcji łącznych kwot narzutów do kwoty wynagrodzenia brutto;

²⁶ wyrok WSA w Lublinie z dnia 17.01.2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 761/16);



W świetle przedstawionych ustaleń, z mocy art. 251 ust. 1 i 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 477.871,16 zł oraz niewykorzystanej w kwocie 30.266,50 zł.³

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 przelewów proszę podać znak sprawy KNW-K-I.1711.7.2022, podział na dotację udzieloną na dzieci pełnosprawne i niepełnosprawne oraz tytuły 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 Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego o realizacji ww. wniosku.

**z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru
Właścicielskiego**

Łukasz Mazur

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Załączniki:

1. Tabela 1 – Wyszczególnienie kwot wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym,
2. Tabela 2 – Zestawienie dodatków funkcyjnych w kwotach rozliczonych z dotacji.

Do wiadomości:

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