



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

KNW-K-I.1711.1.2022

Lublin, 24.02.2022 r.

Pan Tomasz Zatorski
Prezes Zarządu
Akademia Przedszkolaczka Sp. z o.o.
- organu prowadzącego Przedszkola Niepubliczne
„Akademia Przedszkolaczka”
i „Akademia Przedszkolaczka 2”
ul. ks. Jerzego Popiełuszki 28d, 20-052 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 7 ust. 1 uchwały nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z 21.12.2017 r.¹ kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne do Pana jako osoby reprezentującej organ prowadzący:

- Przedszkole Niepubliczne „Akademia Przedszkolaczka” (ul. ks. Jerzego Popiełuszki 28d, 20-052 Lublin),
- Przedszkole Niepubliczne „Akademia Przedszkolaczka 2” (ul. Startowa 16, 20-352 Lublin).

Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera wynik kontroli wykorzystania dotacji w 2019 r. i 2020 r. na realizację zadań przedszkoli, 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, na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został podpisany 15.09.2021 r. przez upoważnioną zastępcę dyrektora przedszkoli. Wystąpienie pokontrolne uwzględnia również analizę dodatkowych wyjaśnień złożonych do protokołu kontroli³ oraz ustalenia kontroli przeprowadzonej przez Kuratorium Oświaty w Lublinie w zakresie spraw objętych nadzorem pedagogicznym, a mających odniesienie do kontrolowanych zagadnień.

- 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 z 22.09.2021 r., złożonych przez zastępcę dyrektora;



Z ustaleń kontroli wynika, że z łącznej kwoty 5.805.357,57 zł dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin i rozliczonej w 2019 r. i 2020 r., nie można zakwalifikować kwoty 143.002,36 zł⁴ jako wydatków wykorzystanych przez przedszkola zgodnie z art. 35 ufzo, tj. na dofinansowanie realizacji ich zadań 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 wydatki niebieżące.

Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufzo w kwocie 173.885,20 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

1. Wydatki (**łącznie 113.191,41 zł**) niezgodne z dyspozycją ww. przepisu:

a) **77.911,55 zł** brutto (wraz z pochodnymi finansowanymi przez pracodawcę) wynagrodzenia zastępcy dyrektora, którego stanowiska nie ujęto w obowiązujących w Przedszkolach statutach⁵.

W art. 172 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 *ustawy Prawo oświatowe*⁶ (dalej: *prawo oświatowe*) wyszczególniono elementy statutu, wśród którym wymieniono m.in. *organy szkoły [...] oraz zakres ich zadań [...]*. Tym samym należy zauważyć, że statut musi określać m.in. stanowiska funkcjonujące w danej jednostce. W rozdziale III § 1 obowiązujących w Przedszkolach statutów zapisano, że organami Przedszkoli są: Dyrektor Przedszkola i Rada Pedagogiczna, a w § 2 i § 3 ww. statutów wskazano odpowiednio kompetencje Dyrektora i Rady Pedagogicznej. 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 [...]*⁷.

b) **29.737,57 zł** za zakup akcesoriów i sprzętu komputerowego, a także szczoteczki elektrycznych oraz żeli do depilacji, rozliczonych z dotacji udzielonej na uczniów niepełnosprawnych. Niezbędność ww. przedmiotów do pracy z uczniami nie wynikała z Indywidualnych Programów Edukacyjno-Terapeutycznych (dalej: IPET).

Z przedstawionych orzeczeń oraz IPET nie wynikał obowiązek korzystania przez uczniów z ww. przedmiotów. Dotacja udzielona na uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego musi zostać przeznaczona na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, co wynika wprost z art. 35 ust. 4 ufzo. Z kolei 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.

4 z dotacji Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaczka – 36.089,53 zł (dotacja udzielona na uczniów pełnosprawnych) i 31.583,49 zł (na uczniów niepełnosprawnych) oraz z dotacji Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaczka 2 – 41.143,78 zł (na uczniów pełnosprawnych) i 34.185,56 zł (na uczniów niepełnosprawnych). Szczegółowe dane, w tym powtarzanie się wydatków w różnych punktach nin. wystąpienia przedstawiono w zał. nr 1;

5 statuty dla każdego przedszkola obowiązujące od 05.10.2017 r. i 01.09.2019 r.;

6 ustawa z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. 2021.1082 ze zm.);

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



c) **4.502,17 zł** za zakup artykułów spożywczych, w tym kaw ziarnistych i sypanych.

Opisy dołączone do faktur wskazywały na przeznaczenie zakupów na pomoce, np. do zabawy matematycznej – przeliczania owoców i warzyw, a których kupowano nawet po 15-18 kg. W art. 13 ust. 6 pkt 1 *ustawy prawo oświatowe* wskazano, że niepubliczne przedszkole realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego. Definicja programu wychowania przedszkolnego ujęta została w art. 3 pkt 13b *ustawy o systemie oświaty*⁸ w zw. z art. 4 pkt 26 *ustawy prawo oświatowe*, który definiuje program wychowania przedszkolnego jako cyt: *opis sposobu realizacji celów wychowania lub kształcenia oraz treści nauczania ustalonych odpowiednio w podstawie programowej wychowania przedszkolnego*.

Zakupy powyższych artykułów spożywczych nie realizują zadań oświatowych, a tym samym podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Należy zwrócić również uwagę, iż zakupów tych dokonywano w bardzo dużych ilościach, co wskazuje, że przeznaczone były na wyżywienie. Nawet przyjmując, iż owoce i warzywa pełniły funkcję dydaktyczną, to następnie i tak przeznaczone były na wyżywienie dla dzieci. Ponadto, opisy do faktur często nie były właściwe: wymieniając pozycje z faktury nie ujmowano wszystkich zakupionych artykułów, zaś złożone przy nich podpisy nauczycieli nie zawsze miały odzwierciedlenie w prowadzonych zajęciach. Nauczyciele nie potwierdzali również otrzymania powyższych artykułów. Nie jest zatem możliwe potwierdzenie przeznaczenia zakupionych artykułów spożywczych na pomoce dydaktyczne a nie na posiłki, które finansowane były przez rodziców.

Zaznaczyć również należy, że książkę przedłożoną w toku kontroli jako program wychowania przedszkolnego, wydaną w 2010 r., opracowano na podstawie nieobowiązującej już podstawy programowej wychowania przedszkolnego (której treść uchylono z dniem 01.09.2012 r.).

d) **729,98 zł** wydatkowane na zakup kwiatów żywych, a także żeli i pianek do golenia.

Dotacja może zostać wykorzystana wyłącznie na cele wymienione 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 kształcenia, wychowania i opieki, jest oczywisty*.⁹ 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*¹⁰.

8 ustawa z 07.09.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2021.1915);

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

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



e) **300,00 zł** za szkolenie „Webinar – szkolenie dokumentacja oświatowa”, przeprowadzone przez kancelarię adwokacką. Według wyjaśnień złożonych w toku kontroli było to szkolenie on-line dotyczące omówienia zasad prowadzenia dokumentacji oświatowej w aspekcie prawnym, o charakterze interaktywnym (bez przekazania materiałów szkoleniowych) i uczestniczyła w nim dyrektor przedszkoli. Wskazana w wyjaśnieniach uściślona tematyka szkolenia i uczestnictwo dyrektor nie zostały potwierdzone poprzez np. zaświadczenie lub inne dokumenty. Nie zostało tym samym udowodnione, że szkolenie z ogólnie określonej *dokumentacji oświatowej* miało związek z przeznaczeniem dotacji. W orzecznictwie wskazano, że cyt: *przyczyną uznania, iż sfinansowanie [...] wydatków z dotacji stanowiło wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nie był fakt skierowania personelu pedagogicznego na szkolenie, ale fakt, że przedmiot szkolenia nie był związany z wykonywaną przez ten personel pracą wychowawczą czy opiekuńczą*¹¹. Ponadto [...] *w ramach dotacji dofinansowanie może obejmować jedynie zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki [...] realizowane wobec uczniów* [...].¹²

f) **10,14 zł** za usługi telekomunikacyjne, dotyczące połączeń międzynarodowych.

Ww. wydatek nie był związany 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,¹³ a *rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez placówkę oświatową czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków*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

2. Wydatki niebędące wydatkami bieżącymi przedszkola w danym roku (**łącznie 37.719,97 zł**), na które składały się:

a) **23.809,80 zł** dotyczące faktur i not obciążeniowych wystawionych w 2018 r. i opłaconych z przekroczeniem terminu płatności w 2019 r., a także odprowadzonych po terminie w 2020 r. pochodnych od wynagrodzeń wynikających z list płac z 2019 r. Dokumenty opłacone z przekroczeniem terminu płatności stanowiły przeterminowane zobowiązanie roku poprzedniego.

b) **13.910,17 zł** za przedmioty rozliczone z dotacji jednego z przedszkoli a znajdujące się w drugim przedszkolu organu prowadzącego.

Powyższe wydatki nie były wydatkami bieżącymi przedszkola, które otrzymało dotację, gdyż przeznaczone zostały na realizację zadań innego podmiotu, a tym samym ich beneficjentami nie byli uczniowie, na których udzielono dotacji. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ufzo, dotacja udzielana jest na każdego ucznia niepublicznego przedszkola, zaś stosownie do art. 35 tej ustawy, jest przeznaczona na

11 wyrok NSA z 06.05.2016 r. (sygn. akt II GSK 2876/14);

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

13 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);

14 wyrok WSA w Lublinie z 05.04.2019 r. (sygn. akt I SA/Lu/27/19);

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



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, na którego uczniów jest udzielana oddzielna dotacja.

Ponadto, stwierdzono też inne nieprawidłowości, nieskutkujące zwrotem dotacji, tj.:

1. W rozliczeniu dotacji:
 - a) wskazane były niepełne lub błędne numery dokumentów źródłowych,
 - b) daty dokumentów źródłowych różniły się od dat na okazanych dokumentach, a daty zapłaty były inne niż faktyczne, udokumentowane wyciągami bankowymi,
 - a) w kolumnie *kwota na dokumencie źródłowym* podawana była kwota, która została rozliczona z dotacji, a nie łączna kwota dokumentu źródłowego.
2. W niektórych przypadkach pieczętki informujące o sfinansowaniu wydatku ze środków dotacji były umieszczane na kserokopiach dokumentu źródłowego, pomimo że oryginał dokumentu był dołączony do tej kserokopii.
3. Faktury opłacane były przed ich wystawieniem, z podaniem w tytule przelewu numerów faktur i daty ich wystawienia, co może oznaczać, że dane na fakturach nie odzwierciedlały stanu faktycznego lub przelewy nie dotyczyły tych dokumentów. Stosownie do art. 106e ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁶, faktura powinna zawierać m.in. datę otrzymania zapłaty, jeżeli różni się ona od daty wystawienia faktury. Podanie przez kontrahenta na dokumentach takiej samej daty wystawienia faktury i daty dokonania dostawy / otrzymania zaliczki lub raty oraz określenie terminu płatności z podaniem numeru konta bankowego, wskazuje na brak otrzymania zapłaty za towar.
Art. 44 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (dalej *ufp*)¹⁷ obliuguje do dokonywania wydatków ze środków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ww. nieścisłości i braki utrudniają jednoznaczne 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.*¹⁸

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 ufzo).

W świetle przedstawionych ustaleń, z mocy art. 252 ust. 1 ufp – w terminie

16 j.t. Dz.U.2018.2174 ze zm., od 23.01.2020 r.: j.t. Dz.U.2020.106 ze zm., obecnie: j.t. Dz.U.2021.685 ze zm.;

17 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 ze zm.;

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



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 143.002,36 zł⁴.

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.1711.1.2022, nazwę przedszkola, 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 pochodnych finansowanych przez pracodawcę od wynagrodzeń pracownika.

Do wiadomości:

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