



KNW-K-I.1711.26.2022

Lublin, dnia 21 czerwca 2022 roku

**Pani Drozd Aleksandra**

**ul. Lubelska 89, 24-170 Kurów,**

**Pani Maj Aneta**

**ul. Ogrodowa 7/1, 20-075 Lublin**

**– osoby prowadzące**

**Przedszkole Niepubliczne „Zacisze”**

**z Oddziałami Integracyjnymi w Lublinie**

## Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 7 ust. 1 uchwały nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 21.12.2017 r.<sup>1</sup> kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne do Pań jako osób prowadzących Przedszkole Niepubliczne „Zacisze” z Oddziałami Integracyjnymi w Lublinie (ul. Cicha 8, 20-078 Lublin).

Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera wynik kontroli wykorzystania dotacji w latach 2019-2021 na realizację zadań przedszkola, określonych w art. 35 ustawy z dnia 27.10.2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*<sup>2</sup> (dalej: ufzo).

Kontrolę przeprowadzili upoważnieni pracownicy Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Lublin, na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został przekazany i podpisany przez Panią Anetę Maj w dniu 05.05.2022 r. Niniejsze wystąpienie pokontrolne uwzględnia również złożone przez Panie dodatkowe wyjaśnienia do protokołu kontroli z dnia 11.05.2022 r.<sup>3</sup>

**Z ustaleń kontroli wynika, że z łącznej kwoty 3.862.074,32 zł dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin i rozliczonej w latach 2019-2021, nie można zakwalifikować kwoty 31.392,55 zł<sup>4</sup> 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.**

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 wpływ do Urzędu Miasta Lublin w dniu 16.05.2022 r.;

4 łącznie z dotacji udzielonej na uczniów pełnosprawnych – 6.709,72 zł oraz z dotacji na uczniów niepełnosprawnych – 24.682,83 zł. Szczegółowe dane, w tym powtarzanie się wydatków w różnych punktach nin. wystąpienia przedstawiono w załączniku nr 1;



Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufzo w kwocie 31.392,55 zł złożyły się wydatki na cele inne niż określone w tym przepisie, tj.:

- 1) **22.621,07 zł** rozliczonych z dotacji premii zadaniowych (łącznie z pochodnymi finansowanymi przez pracodawcę<sup>5</sup>) dla 2 pracowników w związku z pełnieniem funkcji opiekuna stażu dla nauczycieli. Ich wypłata nie wynikała z pracy nauczycieli na rzecz dzieci, a na rzecz pracowników ubiegających się o awans zawodowy. Zaznaczyć należy, że uzyskiwanie kolejnych stopni awansu przez nauczycieli może mieć wymierny wpływ na pracę z dziećmi dopiero po jego osiągnięciu co oznacza, że dzieci, na które udzielono dotacji faktycznie z niej nie korzystają. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że wynagrodzenie powyższych osób rozliczone było z dotacji udzielonej na uczniów niepełnosprawnych – premie za pełnienie funkcji opiekuna stażu nie wynikały z realizacji zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego. 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.

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 [...]<sup>6</sup>, 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 [...]<sup>7</sup>.

- 2) **3.263,00 zł** rozliczone tytułem ubezpieczenia mienia i sprzętu na podstawie zawartych przez spółkę cywilną polis ubezpieczeniowych, które nie miały związku z ustawowym celem dotacji.

[...] Wydatki na ubezpieczenie również nie mogły być sfinansowane z dotacji. [...] powyższe wydatki nie mogły być pokryte z dotacji, tylko z innych dochodów przedszkola, np. czesnego. W ramach dotacji przysługującej placówkom niepublicznym nie mogą być finansowane, o czym była mowa wyżej, wydatki ponoszone na cele pośrednio związane z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. Wydatki te również nie mogły być zakwalifikowane jako wydatki bieżące [...] ponieważ bez ich poniesienia placówka mogła prowadzić i prowadziła bieżącą działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą.<sup>8</sup>

[...] Rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę (przedszkole) bądź jednostkę prowadzącą szkołę (przedszkole), czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1769/14, z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt II GSK 229/13, z dnia 19 marca 2014 r. II GSK 1858/12, z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1002/13 [...]) Stanowisko to zachowuje aktualność w obecnie obowiązującym stanie prawnym.<sup>9</sup>

5 wyliczenie narzutów pracodawcy (skł. na ub. emerytalne, rentowe, FP i FGŚP) – zał. nr 2 do nin. wystąpienia;

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

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

8 wyrok WSA w Rzeszowie z 15.10.2019 r. (sygn. akt: I SA/Rz 512/19);

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



- 3) **2.952,00 zł** za usługi księgowo, które stosownie do treści umowy oraz złożonych wyjaśnień dotyczyły w szczególności prowadzenia podatkowej książki przychodów i rozchodów spółki cywilnej. Powyższa kwota była częścią miesięcznych opłat, które stosownie do Pań wyjaśnień stanowiły wartość pozostałych usług, niezwiązanych z prowadzeniem spraw kadrowo-płacowych przedszkola.
- 4) **2.556,48 zł** opłat związanych z dostępem do platformy Portal Oświatowy (moduł „Wszystko”). Portal Oświatowy stanowi przede wszystkim wsparcie dyrektora, właściciela lub kadrowej w zakresie zmian w prawie, z praktycznymi rozwiązaniami i wzorami dokumentów. Ponadto, zakupiony z dotacji moduł zawiera tematykę odnoszącą się do zarządzania przedszkolem, ale także zarządzania szkołą (co nie dotyczy przedszkola) oraz kadrami i płacami w oświacie (którymi zajmowało się biuro rachunkowe). Beneficjentem tego wydatku nie był więc uczeń, a dyrektor wykorzystujący portal tylko w części, co dodatkowo jest wbrew zasadzie celowości i oszczędności dokonywania wydatków ze środków publicznych.

*[...] dotacje nie mogą wychodzić ponad pokrycie wydatków bieżących szkoły bezpośrednio związanych z realizacją zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Oznacza to, że dotację oświatową można wydatkować na cele ściśle związane z procesem kształcenia (wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12), realizowanego wobec uczniów jako końcowych beneficjentów udzielonej dotacji. [...] w ramach dotacji przysługującej szkołom lub placówkom niepublicznym nie mogą być finansowane wydatki ponoszone na cele pośrednio związane z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą.<sup>10</sup>*

*[...] Dotacje przeznaczone na realizację zadań szkoły (przedszkola) ograniczone są do zakresu ich celowości oraz do bieżących wydatków szkoły (przedszkola).<sup>9</sup>*

Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp)<sup>11</sup>, 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.<sup>9</sup>*

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.<sup>12</sup> Jak wynika z orzecznictwa *rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez placówkę oświatową czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków<sup>13</sup>. 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.<sup>14</sup>*

<sup>10</sup> wyrok WSA w Szczecinie z 21.06.2018 r. (sygn. akt: I SA/Sz 235/18);

<sup>11</sup> j.t. Dz.U.2017.2077 ze zm., od 10.05.2019 r.: j.t. Dz.U.2019.869 ze zm., od 18.02.2021 r.: jt. Dz.U.2021.305 ze zm.;

<sup>12</sup> 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);

<sup>13</sup> wyrok WSA w Lublinie z 05.04.2019 r. (sygn. akt I SA/Lu 27/19);

<sup>14</sup> wyrok WSA we Wrocławiu z 19.06.2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 161/15);



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

1. W rozliczeniu dotacji:

- a) wskazane były błędne numery dokumentów źródłowych. Błędy takie mogą skutkować kwestionowaniem prawidłowości wykorzystania dotacji z powodu braku jednoznacznego wskazania przeznaczenia tych środków. Przez wzgląd jednak na możliwość powiązania wykazywanych kwot z właściwymi dokumentami, a także na sposób prowadzenia tej dokumentacji oraz dodatkowej ewidencji wydatków z dotacji, Wydział KNW odstąpił od kwestionowania tych wydatków;
- b) część wydatków zawierała błędny opis (wskazujący na inne przeznaczenie), zaś wystawione przez wynajmującego faktury korygujące wartość mediów ujęte były w kwocie najmu pomieszczeń (pomniejszając wartość najmu o korekty mediów). Wykazanie w ten sposób wydatków w rozliczeniu dotacji nie było przejrzyste i utrudniało jednoznaczne określenie przeznaczenia dotacji.

2. Dokumentacja zawierała błędy oraz nie była prowadzona przejrzysto:

- a) na fakturach i rachunkach nie zamieszczono opisów merytorycznych, co znacznie utrudnia późniejszą analizę dokonanych wydatków, w szczególności w przypadku częściowego pokrycia ich z dotacji udzielonej na uczniów niepełnosprawnych,
- b) faktury wystawione były: bez numeru faktury i stawki podatku, z błędnym numerem NIP nabywcy, a także z numerem faktury poprawionym ręcznie poprzez przerobienie cyfry.

Stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości<sup>15</sup>, niedopuszczalne jest dokonywanie w dowodach księgowych wymazywania i przeróbek.

Przepisy art. 106e ust. 1, art. 106j i art. 106k ustawy o podatku od towarów i usług<sup>16</sup> stanowią natomiast, że:

– faktury powinny zawierać m.in.:

- kolejny numer nadany w ramach jednej lub więcej serii, który w sposób jednoznaczny identyfikuje fakturę,
- numer, za pomocą którego nabywca towarów lub usług jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej, pod którym otrzymał on towary lub usługi,
- stawkę podatku,

– faktury koryguje się poprzez wystawienie faktur korygujących lub not korygujących.

- c) korekty list płac były sporządzane bez jednoznacznego wskazania, która z wersji jest ostateczna (np. w numerze dokumentu, dacie, trwałym, tj. nienaniesionym ołówkiem opisie).

Należy wskazać, że 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.*<sup>17</sup>

15 ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U.2021.217 ze zm.);

16 ustawa z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U.2021.685 ze zm.);

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



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 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 31.392,55 zł<sup>4</sup>.**

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.1711.26.2022, 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 – Wyliczenie pochodnych finansowanych przez pracodawcę od premii zadaniowych.

Do wiadomości:

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