



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.022.01.2016

P/16/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/071 – Kształcenie w szkołach dla dorosłych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata szkolne od 2013/2014 do 2015/2016, a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/95/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce (dalej: Starostwo).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Godowski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta) od 1 grudnia 2014 r. Uprzednio Starostą Kieleckim był Zdzisław Wrzałka. [dowód: akta kontroli str. 2, 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	<p>Starostwo zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² oraz trybem i zasadami określonymi w uchwałach Rady Powiatu w Kielcach³ udzielało i rozliczało dotacje dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, kształcących osoby dorosłe, za wyjątkiem przekazywania środków z dotacji na wspólny dla kilku szkół rachunek bankowy organu prowadzącego, co było niezgodne z przepisami ww. ustawy i uchwał, wymagających przekazywania tych środków na rachunki poszczególnych szkół.</p> <p>Prawidłowo określano przysługujące szkołom dla dorosłych kwoty dotacji. Pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury, Turystyki i Sportu Starostwa (od 16 lutego 2015 r. Zespołu ds. Edukacji) zgodnie z obowiązującymi przepisami sprawowali kontrolę nad działalnością szkół dla dorosłych. Zakres przedmiotowy prowadzonych kontroli obejmował wykorzystanie i rozliczenie dotacji, m.in. weryfikowano przekazywane przez szkoły dane o liczbie słuchaczy, które były podstawą obliczenia</p>

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1943.

³ Nr XVII/3/13 z 28 stycznia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Powiat Kielecki oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania; nr XXIII/76/13 z 25 listopada 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Powiat Kielecki oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania; nr XXVIII/34/14 z 23 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Powiat Kielecki, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania oraz określenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe; nr XI/75/2015 z 29 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Powiat Kielecki, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania oraz określenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe.

kwoty przysługującej dotacji. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość polegała na wydaniu dla jednej z kontrolowanych szkół dla dorosłych zalecenia, aby w dokumentacji zamieszczano kopie dowodów osobistych słuchaczy w celu potwierdzenia zmiany nazwiska, do czego szkoła nie jest uprawniona.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udzielanie i rozliczanie dotacji

Opis stanu
faktycznego

1.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą⁴ na terenie powiatu kieleckiego funkcjonowało od ośmiu do dziewięciu szkół prowadzących kształcenie osób dorosłych w liceach ogólnokształcących oraz szkołach policealnych.

W roku szkolnym 2013/2014 funkcjonowało osiem szkół dla dorosłych, a w latach 2014/2015 oraz 2015/2016 – dziewięć. Niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych było odpowiednio: trzy, pięć i pięć; pozostałe były szkołami publicznymi prowadzonymi przez powiat kielecki. Na terenie powiatu nie funkcjonowały szkoły podstawowe ani gimnazja dla dorosłych. [dowód: akta kontroli str. 4]

Wyjaśniając, jakie działania podejmowano w celu zapewnienia możliwości uczenia się przez całe życie, Starosta podał m.in.: (...) *Prowadzone są systematycznie analizy rynku pracy przez dyrektorów poszczególnych szkół oraz powiat (także we współpracy z powiatowym urzędem pracy), z których wynika, że praktycznie nie ma zapotrzebowania na kształcenie w szkole podstawowej dla dorosłych i gimnazjum dla dorosłych. Uruchomienie szkoły dla kilku kandydatów pod kątem ekonomicznym jest nieuzasadnione. Jedną z przyczyn niszowego zainteresowania tego typu kształceniem jest fakt, że szkoły z terenu powiatu kieleckiego ziemskiego położone są w niewielkiej odległości od miasta Kielce, które ma taką ofertę edukacyjną. Ponadto miasto Kielce jest miejscem pracy dla wielu potencjalnych kandydatów do tych szkół i posiada dużo lepszą komunikację niż miejscowości zlokalizowane na terenie powiatu ziemskiego. Nadmieniam, że szkoły systematycznie prowadzą szeroką promocję i dostosowują ofertę edukacyjną do potrzeb rynku. Szkoły ponadgimnazjalne, dla których organem prowadzącym jest powiat kielecki nie są objęte rejonizacją w związku z czym otwarte są na kandydatów z całej Polski, a także zza granicy. (...) Szkoły ponadgimnazjalne są otwarte również na uczniów, którzy przerwali naukę na różnych etapach (...).* [dowód: akta kontroli str. 138, 139]

Liczba słuchaczy w szkołach dla dorosłych w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła odpowiednio: 296, 460 i 812, w tym do szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych zapisanych było 81, 270 i 639 osób. [dowód: akta kontroli str. 4]

1.2. Udzielanie, rozliczanie i kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez powiat kielecki zostało uregulowane przez Radę Powiatu w Kielcach uchwałami: nr XVII/3/13 z 28 stycznia 2013 r., nr XXIII/76/13 z 25 listopada 2013 r., nr XXVIII/34/14 z 23 czerwca 2014 r. oraz nr XI/75/2015 z 29 grudnia 2015 r. Tryb udzielania i rozliczania dotacji został przedstawiony w załączniku nr 1 do powyższych uchwał (dalej: załącznik nr 1). Zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji określono w § 2 ust. 2 załącznika nr 1. Były to:

- nazwa i adres szkoły/placówki,
- nazwa i adres osoby prowadzącej szkołę/placówkę,
- podpis osoby upoważnionej prowadzącej szkołę/placówkę,

⁴ Lata szkolne 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016.

- typ i rodzaj szkoły/placówki,
- numer i data wydania zaświadczenia o wpisie szkoły/placówki do ewidencji,
- numer i data wydania decyzji o nadaniu uprawnień szkoły publicznej,
- NIP i REGON szkoły/placówki,
- planowana liczba uczniów w roku, którego dotyczy wnioski o dotację,
- numer rachunku bankowego szkoły/placówki oraz pełną nazwę i adres banku prowadzącego rachunek szkoły/placówki.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Powiatu ustaliła tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji – § 4 ust. 3 do 14 załącznika nr 1. [dowód: akta kontroli str. 5-10, 14-21, 25-33, 39-48]

Zgodnie z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, uchwały Rady Powiatu regulujące udzielanie, rozliczanie i kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przekazywano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, a informację o powyższym fakcie przekazano Wojewodzie Świętokrzyskiemu.

Wojewoda Świętokrzyski był informowany o podejmowanych przez organ stanowiący powiatu kieleckiego uchwałach, w stosunku do których organem nadzoru była Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach. [dowód: akta kontroli str. 67-86]

1.3. Zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty w uchwałach Rady Powiatu obowiązujących w badanym okresie określono stawkę dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych w wysokości 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. [dowód: akta kontroli str. 7, 8, 17, 28, 43]

1.4. Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w uchwałach Rady Powiatu (w załączniku nr 1) zawarto postanowienia, iż w przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

W uchwałach zawarto także postanowienia dotyczące:

- przekazywania dotacji na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a za grudzień w terminie do dnia 15 grudnia, w przeliczeniu na jednego ucznia uczestniczącego w danym miesiącu w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych;
- składania miesięcznej informacji⁶ o rzeczywistej liczbie uczniów/słuchaczy szkoły niepublicznej wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do uchwały;
- składania sprawozdania półrocznego⁷ oraz rocznego⁸ z wykorzystania dotacji z wyszczególnieniem m.in.: numeru rachunku bankowego szkoły, rzeczywistej liczby słuchaczy, kwoty dotacji przyznanej i otrzymanej zestawienia wydatków poniesionych z dotacji na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi, opłat za media oraz pozostałych wydatków z uwzględnieniem szczegółowych nazw tych wydatków;
- ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji polegającej m.in. na sprawdzeniu liczby słuchaczy, zgodności danych ujętych we wnioskach oraz poprawności rozliczenia półrocznego

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 814.

⁶ Składanej w terminie do piątego dnia każdego miesiąca, wg stanu na pierwszy dzień danego miesiąca.

⁷ W terminie do 30 lipca danego roku.

⁸ W terminie do 20 stycznia roku następnego.

i rocznego rozliczenia dotacji. [dowód: akta kontroli str. 7-9, 16-20, 27-31, 42-47]

Uchwały Rady Powiatu nie określały wymogu oznaczania dokumentów służących do rozliczania dotacji (faktur, rachunków) specjalnymi oznaczeniami ani wymogu prowadzenia odrębnej ewidencji tych wydatków przez organy prowadzące szkoły niepubliczne. Jak wyjaśnił Starosta: *organy prowadzące szkoły i placówki niepubliczne taką zasadę praktykują (...). Dotacje przekazywane są na konta bankowe szkół z rozdziałem na poszczególne paragrafy z uwzględnieniem podziału na szkoły zawodowe i ogólnokształcące. (...) Kontrole przeprowadzone dotychczas w placówkach niepublicznych dowodzą, że przekazane środki wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem.* [dowód: akta kontroli str. 139, 140, 142]

W wyniku kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji przyznanych szkołom dla dorosłych nie stwierdzono nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 467, 476, 489, 495, 569]

1.5. Zgodnie z uchwałami Rady Powiatu, do czasu określenia stawek dotacji na dany rok budżetowy, dotacja przekazywana była według stawek obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy, po czym w przypadku gdy stawka uległaby zmianie przewidziano dokonanie korekty dotacji. W uchwałach nie było postanowień dotyczących możliwości dokonywania korekty wysokości dotacji w przypadkach przekazania przez szkoły informacji o mniejszej liczbie słuchaczy, niż rzeczywiście uczęszczało do szkoły. [dowód: akta kontroli str. 8, 19, 30, 44]

Starosta Kielecki wyjaśnił: *w załączniku nr 1 do uchwały Nr XI/75/2015 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 grudnia 2015 r. „Tryb udzielania i rozliczania dotacji (...) zobowiązano do przekazywania przez szkoły/placówki comiesięcznej informacji o rzeczywistej liczbie uczniów/słuchaczy szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej i liczbie miejsc noclegowych według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca (§ 2 ust. 3), co automatycznie daje możliwość weryfikacji rzeczywistej liczby uczniów/miejsc noclegowych w danej szkole/placówce prowadzonej przez powiat kielecki.* [dowód: akta kontroli str. 140]

1.6. Starostwo nie wykorzystywało systemu informatycznego do rozliczania dotacji dla szkół dla dorosłych. Starosta Kielecki wyjaśnił, że *obecnie Starostwo Powiatowe w Kielcach jest w trakcie wdrażania spójnego dla wszystkich podległych placówek systemu dziedzicznego PUMA, obejmującego m.in. proces planowania, rozliczania i udzielania dotacji.* [dowód: akta kontroli str. 140]

1.7. Co roku na podstawie kwoty wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia ustalano miesięczne kwoty dotacji przypadające na jednego słuchacza⁹, które wyniosły w kolejnych latach budżetowych 2013 -2015 dla:

1) szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, o którym mowa w art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty:

a) licea ogólnokształcące – 478 zł w 2013 r., 484 zł w 2014 r., 484 zł w 2015 r., 510 zł w 2016 r.

⁹ Szczegółowe kwoty dotacji przypadające na jednego ucznia dla poszczególnych typów szkół określono w uchwałach Zarządu Powiatu w Kielcach w sprawie ustalenia stawek dotacji dla szkół i placówek niepublicznych na poszczególne lata: nr 224/77/14 z 2 kwietnia 2014 r., nr 2/10/2014 z 10 grudnia 2014 r., nr 14/58/2015 z 4 lutego 2015 r., nr 23/100/2015 z 18 marca 2015 r., nr 84/19/2016 i nr 84/20/2016 z 27 stycznia 2016 r., nr 94/100/2016 z 31 marca 2016 r., nr 97/106/2016 z 13 kwietnia 2016 r. oraz 113/227/2016 z 20 lipca 2016 r.

b) szkoły zawodowe – 562 zł w 2013 r., 569 zł w 2014 r., 578 zł w 2015 r., 598 zł w 2016 r.

2) szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, kształcących w systemie zaocznym:

a) szkoły policealne dla dorosłych – 121 zł w 2013 r., 133 zł w 2014 r., 122 zł w 2015 r. oraz 80 zł w 2016 r.;

b) licea ogólnokształcące dla dorosłych – 110 zł w 2013 r., 139 zł w 2014 r., 95 zł w 2015 r. oraz 90 zł w 2016 r.

Powyższe miesięczne stawki dotacji stanowiły 50% wydatków bieżących ponoszonych w odpowiednich szkołach publicznych na terenie powiatu kieleckiego. [dowód: akta kontroli str. 87, 88, 90-93, 97-112]

Na podstawie otrzymanej informacji o kwotach dotacji przypadającej na jednego słuchacza¹⁰, szkoły dla dorosłych opracowywały wnioski o udzielenie dotacji na poszczególne lata i przekazywały je do Starostwa. Wnioski składane były w terminie określonym w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tj. nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. [dowód: akta kontroli str. 113-136]

Analizie poddano rozliczenia wszystkich dotacji szkół dla dorosłych dotowanych przez powiat kielecki w latach 2014-2016 (do 30 czerwca). Dotacje przekazywano w 12 częściach, w terminach określonych w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Przekazywane kwoty były korygowane na podstawie złożonych przez szkoły miesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie słuchaczy, w wyniku weryfikacji tych informacji. Dotacje były wypłacane w taki sposób, że były one pomniejszane o kwotę odpowiadającą części dotacji wypłaconej w miesiącu poprzednim na słuchaczy, którzy nie uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych¹¹. Rozliczenie dotacji następowało na podstawie składanego przez szkoły rocznego rozliczenia dotacji. [dowód: akta kontroli str. 421-441, 448]

W siedmiu przypadkach szkoły złożyły miesięczne informacje o rzeczywistej liczbie uczniów¹² z opóźnieniem wynoszącym od jednego do dziesięciu dni. Ponadto trzy szkoły złożyły półroczne sprawozdanie z wykorzystania dotacji po terminie określonym w uchwałach Rady Powiatu (opóźnienie wynosiło dwa dni¹³ oraz 46 dni¹⁴). [dowód: akta kontroli str. 420]

Kierownik Zespołu ds. Edukacji w Starostwie Teresa Dzik wyjaśniła, że (...) każde opóźnienie było na bieżąco telefonicznie monitorowane przez pracownika odpowiedzialnego za nadzór merytoryczny. [dowód: akta kontroli str. 458]

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 sierpnia 2016 r. na podstawie uchwał Rady Powiatu przekazano do szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych kształcących osoby dorosłe dotacje w łącznej wysokości 1.593 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w całości. [dowód: akta kontroli str. 443-447]

¹⁰ Ustalanej na podstawie kwoty bazowej stanowiącej ustaloną w budżecie powiatu kwotę wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia.

¹¹ Dotacje dla szkół za lipiec i sierpień ustalano na podstawie liczby uczniów, którzy w czerwcu uczestniczyli przynajmniej w 50% obowiązkowych zajęć.

¹² W kontrolowanym okresie złożono łącznie 108 informacji miesięcznych.

¹³ Prywatne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łagowie.

¹⁴ Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymalkowie i Policealna Szkoła Zawodowa w Grzymalkowie.

Dotacje przekazywano na rachunki wskazane przez organy prowadzące szkół, przy czym dla czterech niepublicznych szkół dla dorosłych¹⁵ były przekazywane na rachunki bankowe organu prowadzącego te szkoły, wspólne dla kilku szkół. [dowód: akta kontroli str. 10, 119-121, 125, 126, 131, 134, 135]

W latach 2013-2015 średnia wysokość rocznej dotacji przypadająca na jednego słuchacza szkół dla dorosłych wyniosła odpowiednio:

- 1.761,85 zł, 3.341,15 zł i 3.378,72 zł – dla liceum ogólnokształcącego;
- 1.450,77 zł, 1.597,71 zł i 2.929,99 zł – dla szkoły policealnej. [dowód: akta kontroli str. 627]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dotacje dla czterech niepublicznych szkół dla dorosłych były przekazywane na rachunki bankowe organu prowadzącego te szkoły, wspólne dla kilku szkół:

- dotacje dla Niepublicznej Szkoły Policealnej dla Dorosłych w Chmielniku oraz Niepublicznego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Chmielniku były przekazywane na ten sam rachunek bankowy organu prowadzącego te szkoły, tj. Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Kielcach;
- dotacje dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Grzymałkowie oraz Policealnej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych w Grzymałkowie były przekazywane na ten sam rachunek bankowy organu prowadzącego – Centrum Kształcenia Ustawicznego „PATRONUS”. [dowód: akta kontroli str. 10, 119-121, 125, 126, 131, 134, 135]

Było to niezgodne z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty stanowiącym, że dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek (...). Przekazywanie dotacji na rachunki bankowe organów prowadzących ww. szkoły stanowiło również naruszenie postanowień uchwał Rady Powiatu¹⁶, regulujących udzielanie dotacji niepublicznym szkołom dla dorosłych obowiązujących w badanym okresie.

Starosta Kielecki wyjaśnił: (...) *We wnioskach przekazywanych przez podmioty prowadzące szkoły niepubliczne, tj. Zakład Doskonalenia Zawodowego w Kielcach oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego „PATRONUS”, były wskazane numery rachunków bankowych do przekazywania dotacji z budżetu powiatu kieleckiego. (...) Zespół ds. Edukacji w najbliższym czasie wystosuje pismo do organów prowadzących szkoły niepubliczne z prośbą o założenie odrębnych kont bankowych dla każdej szkoły (...).* [dowód: akta kontroli str. 360]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹⁵ Niepubliczna Szkoła Policealna dla Dorosłych w Chmielniku, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Chmielniku, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie oraz Policealna Szkoła Zawodowa dla Dorosłych w Grzymałkowie.

¹⁶ § 2 ust. 2 pkt 9 załącznika nr 1 do uchwał: nr XVII/3/13 z 28 stycznia 2013 r., nr XXIII/76/13 z 25 listopada 2013 r. oraz nr XXVIII/34/14 z 23 czerwca 2014 r., a także § 2 ust. 2 pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały nr XI/75/2015 z 29 grudnia 2015 r.

2. Kontrola i nadzór nad działalnością szkół dla dorosłych

Opis stanu faktycznego

2.1. Uchwały Rady Powiatu regulujące udzielanie, rozliczanie i kontrolę wykorzystania dotacji zawierały postanowienia, zgodnie z którymi pracownikom Starostwa przysługiwało prawo kontroli szkół niepublicznych na podstawie imiennych upoważnień Starosty. Przedmiot takich kontroli, ich zakres, prawa kontrolujących, zasady prowadzenia czynności kontrolnych i uprawnienia podmiotu kontrolowanego określały § 4 *Rozliczanie dotacji ww. uchwał*.

Wskazano tam m.in., że kontrole obejmują:

- zgodność danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji/miesięcznej informacji o liczbie uczniów w rozliczeniach dotacji na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania;
- prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej szkoły.

W zakresie uprawnień kontrolujących wskazano prawo wglądu do dokumentacji przebiegu nauczania oraz do dokumentacji finansowo-księgowej.

Uchwały, o których mowa określały także m.in. sposób dokumentowania przebiegu kontroli oraz przesłanki odmowy podpisania protokołu kontroli przez kierownika kontrolowanej szkoły. [dowód: akta kontroli str. 9, 19, 20, 30, 31, 45, 46]

Pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury, Turystyki i Sportu (Zespołu ds. Edukacji) korzystali z określonej w art. 80 ust. 3e oraz art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty możliwości kontrolowania prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom. W latach 2013-2016 przeprowadzono 25 kontroli szkół dla dorosłych, z tego 16 w szkołach niepublicznych oraz 9 w szkołach, dla których organem prowadzącym jest powiat kielecki.

Przedmiotem kontroli w szkołach niepublicznych były:

- sposób rozliczania przyznanej dotacji – 2 kontrole;
- prawidłowość wykorzystania przyznanej dotacji – 3 kontrole;
- prawidłowość danych w systemie informacji oświatowej – 7 kontroli;
- sposób ewidencjonowania i rejestrowania frekwencji uczniów i słuchaczy szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych – 4 kontrole.

Kontrole w szkołach, dla których organem prowadzącym jest powiat kielecki obejmowały:

- prawidłowość danych w systemie informacji oświatowej – 8 kontroli;
- wydatki bieżące szkoły – 1 kontrola. [dowód: akta kontroli str. 461-463]

Kontrole były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Powiatu, obowiązujących w badanym okresie. Kontrole prowadzili pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury, Turystyki i Sportu Starostwa (Zespołu ds. Edukacji) na podstawie imiennego upoważnienia Starosty. Czynności kontrolne¹⁷ przeprowadzane były w siedzibie kontrolowanej szkoły, a z przeprowadzonej kontroli sporządzano protokół kontroli, który podpisywali kontrolujący oraz przedstawiciele kontrolowanej szkoły. [dowód: akta kontroli str. 464-598]

Sposób ewidencjonowania i rejestrowania frekwencji uczniów i słuchaczy szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych był przedmiotem kontroli we wszystkich szkołach dla dorosłych dotowanych przez powiat kielecki, tj.: w szkołach

¹⁷ Czynności kontrolne trwały od jednego do dziewięciu dni, przy czym 18 kontroli (72%) trwały jeden dzień.

w Chmielniku¹⁸, dla których organem prowadzącym jest Zakład Doskonalenia Zawodowego w Kielcach (we wrześniu 2015 r. i we wrześniu 2016 r.), w szkołach w Grzymałkowie¹⁹, dla których organem prowadzącym jest Centrum Kształcenia Ustawicznego „PATRONUS” (w grudniu 2015 r.) oraz w Prywatnym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych „AWANS” w Łagowie. Liczbę słuchaczy w szkole i obecność na zajęciach kontrolowano także podczas trzech kontroli wykorzystania dotacji w szkołach prowadzonych w Chmielniku przez Zakład Doskonalenia Zawodowego w Kielcach (w marcu 2013 r., w październiku 2013 r. oraz w marcu 2014 r.). Obecność słuchaczy na zajęciach weryfikowano na podstawie dokumentacji udostępnionej w kontrolowanych szkołach. Sprawdzano listy obecności w dziennikach oraz listy obecności podpisywane przez słuchaczy, a następnie porównywano je z danymi wykazywanymi w informacjach składanych przez organy prowadzące szkoły. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 465, 466, 492, 493, 524-532, 549-553, 576-580, 586-594]

W sprawie nieprowadzenia weryfikacji obecności słuchaczy w czasie zajęć Kierownik Zespołu ds. Edukacji wyjaśniła, że osoby kontrolujące nie mają (...) prawa wstępu na zajęcia lekcyjne. Zgodnie z zapisem art. 33 ust. 3 pkt 4 ustawy o systemie oświaty prawo wstępu w charakterze obserwatora na zajęcia dydaktyczne, wychowawcze, opiekuńcze i inne zajęcia organizowane przez szkołę lub placówkę posiadają nauczyciele wykonujący czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego. W związku z powyższym osoby dokonujące kontroli w zakresie sposobu ewidencjonowania i rejestrowania frekwencji uczniów i słuchaczy szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych w danym okresie opierały się na dokumentacji udostępnionej w kontrolowanych szkołach, która potwierdzała liczbę uczniów/słuchaczy na zajęciach lekcyjnych, udział w zajęciach (dzienniki lekcyjne, listy obecności, księgi uczniów) oraz zmiany związane z rekrutacją nowego ucznia/słuchacza, bądź jego skreśleniem. Ponadto kontrolujący dokonywali weryfikacji liczby uczniów/słuchaczy w oparciu o informacje o rzeczywistej liczbie uczniów/słuchaczy szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej (miesięczne sprawozdania składane do Starostwa Powiatowego w Kielcach, będące załącznikiem nr 3 do Uchwały Nr XI/75/2015 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 grudnia 2015 r.) składane każdego miesiąca do Starostwa Powiatowego w Kielcach. [dowód: akta kontroli str. 623, 624]

W protokole kontroli prawidłowości danych w systemie informacji oświatowej przeprowadzonej 18 grudnia 2015 r. przez pracowników Zespołu ds. Edukacji Starostwa w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grzymałkowie, podano że dokumentacja słuchaczy zawiera m.in. kserokopię dowodu osobistego w przypadku zmiany nazwiska, a we wnioskach zawarto konkluzję, iż dokumentacja prowadzona jest zgodnie z zasadami i obowiązującymi przepisami. [dowód: akta kontroli str. 520, 522, 523]

Kierownik Zespołu ds. Edukacji Starostwa wyjaśniła, że ustne zalecenia w sprawie pobierania kserokopii dowodów osobistych przekazano dyrekcji ww. szkoły podczas poprzedniej kontroli, którą przeprowadzono w grudniu 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 625]

2.2. W badanym okresie cztery kontrole zakończyły się wydaniem zaleceń pokontrolnych. We wszystkich przypadkach były to kontrole dotyczące prawidłowości danych w systemie informacji oświatowej (SIO). Wydane zalecenia dotyczyły m.in.:

- skorygowania raportu SIO w zakresie liczby słuchaczy;

¹⁸ Niepubliczna Szkoła Policealna dla Dorosłych oraz Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych.

¹⁹ Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych oraz Policealna Szkoła Zawodowa dla Dorosłych.

- prowadzenia odrębnej księgi słuchaczy dla każdego typu szkoły;
- skorygowania liczby słuchaczy. [dowód: akta kontroli str. 480, 484, 485, 518, 519, 575]

Wdrożenie zaleceń sformułowanych w trakcie kontroli było monitorowane. Kontrolowane szkoły wykonały zalecenia pokontrolne, bądź przesyłały informacje o działaniach podjętych w celu zrealizowania zaleceń. [dowód: akta kontroli str. 599-612]

Wyjaśniając, w jaki sposób wykorzystywane są wyniki kontroli oraz jakie czynniki utrudniają weryfikację obecności słuchaczy na zajęciach oraz prawidłowość rozliczeń dotacji, kierownik Zespołu ds. Edukacji podała: *wyniki każdej kontroli są cennym źródłem informacji i wskazówek. W oparciu np. o wnioski z kontroli z zakresu prawidłowości danych w systemie informacji oświatowej wiemy, czy prawidłowo została naliczona subwencja dla szkół publicznych i dotacja dla szkół niepublicznych. Przeprowadzenie kontroli na początku każdego roku szkolnego w powyższym obszarze stwarza możliwość, w przypadku nieprawidłowości, złożenia korekty z faktyczną liczbą uczniów/słuchaczy/wychowanków. Prawodawca w § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów dokumentacji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1170) zawarł informację, że integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności, na których obecność na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych słuchacze potwierdzają własnoręcznym podpisem. Jednakże przepisy zawarte w ww. rozporządzeniu nie narzucają wzoru takiego druku oraz nie określają żadnych wytycznych w tym zakresie. Oznacza to, że poszczególne szkoły mogą mieć własny wzór takiego druku. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Zespołu ds. Edukacji Starostwa Powiatowego w Kielcach pojawiła się sugestia, że przepisy w zakresie prowadzenia dokumentacji związanej z monitorowaniem przebiegu nauczania wymagają doprecyzowania i wypracowania dokumentu – wzoru druku (dziennika lekcyjnego, listy obecności), który pozwoli na sprawną weryfikację obecności słuchaczy. Istniejąca obecnie dowolność utrudnia proces kontrolowania. Wiele wątpliwości budziły przepisy w zakresie naliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, gdyż nie definiowały one pojęcia „wydatku bieżącego”. Przepisy obowiązujące od 2017 roku doprecyzowują tę kwestię, co ułatwi wyliczanie dotacji.* [dowód: akta kontroli str. 623, 624]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prowadzący czynności kontrolne pracownik Starostwa zalecił kontrolowanej szkole dla dorosłych uzyskiwanie kserokopii dowodów osobistych słuchaczy w celu potwierdzenia zmiany nazwiska, do czego szkoła nie jest uprawniona [dowód: akta kontroli str. 522, 523]

Kierownik Zespołu ds. Edukacji wyjaśniła: *podczas kontroli przeprowadzonej w 2014 r. (...) udzielono Dyrekcji CKU „PATRONUS” ustnego polecenia w zakresie przedłożenia kserokopii dowodów osobistych, które potwierdzą zmianę nazwiska słuchacza, co zostanie zweryfikowane podczas następnej kontroli. 18 grudnia 2015 r. pracownicy Starostwa (...) przeprowadzili kontrolę w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grzymałkowie oraz Policealnej Szkole Zawodowej w Grzymałkowie. Zakres kontroli obejmował kontrolę prawidłowości danych w systemie informacji oświatowej (...) oraz ich weryfikację z dokumentacją szkół. Kontrolujący jako zadanie mieli zweryfikować spójność danych w dokumentacji znajdującej się w szkołach w zakresie kontroli ilości słuchaczy*

(wnioski słuchaczy, świadectwa słuchaczy, księgi słuchaczy i lista słuchaczy w dziennikach lekcyjnych). Celem kontrolujących było także zweryfikowanie danych słuchaczy, w związku ze zmianą nazwiska, z danymi w systemie informacji oświatowej, bowiem dane we wniosku nie zgadzały się z danymi na świadectwie, bądź liście w dzienniku. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (...). Znajdzie on zastosowanie w sytuacji gospodarowania środkami publicznymi, do których należy dotacja oświatowa. Zasada jawności i przejrzystości gospodarowania tymi środkami wymaga umożliwienia przetwarzania danych osobowych. Ponadto zgodnie z przepisem art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty, organy, o których mowa w ust. 3e, mogą przetwarzać dane osobowe uczniów szkół i placówek w związku z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki. Potwierdza to stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 11 czerwca 2015 roku – II GSK 953/14). [dowód: akta kontroli str. 625]

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje prawa pracowników Starostwa do przetwarzania danych osobowych uczniów w trakcie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, jak również zasadności zalecenia dotyczącego udokumentowania zmiany nazwiska słuchacza szkoły. Jednakże żądanie przez szkołę – na wniosek przeprowadzających kontrolę pracowników Starostwa – przedkładania przez słuchaczy kopii dowodów osobistych prowadzi do nieuprawnionego przetwarzania przez szkołę innych danych, które nie są niezbędne dla potwierdzenia faktu zmiany nazwiska (takich jak wizerunek czy też wzrost, kolor oczu).

Uwaga dotycząca badanej działalności

NIK wskazuje, że powołany w wyjaśnieniach Kierownika Zespołu ds. Edukacji przepis ustawy o systemie oświaty (art. 33 ust. 3 pkt 4) określa uprawnienie nauczycieli, wykonujących czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego, wstępu na zajęcia m.in. dydaktyczne organizowane przez szkołę. Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a - dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3 oraz ich weryfikacji. W art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli. Ponieważ jedynie w trakcie zajęć możliwe jest sprawdzenie faktycznej liczby uczniów, czyli weryfikacja podstawy udzielonej dotacji, potrzeba prawidłowego przeprowadzenia kontroli może uzasadniać sprawdzenie list obecności podczas zajęć i uprawnienie w tym zakresie może być uregulowane w uchwale dotyczącej trybu kontroli dotacji²⁰.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

²⁰ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1826/14, LEX nr 1986710.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnioskuje o:

1. Przekazywanie środków dotacji na wyodrębnione rachunki szkół, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.
2. Zaprzestanie formułowania zaleceń dotyczących żądania przez szkoły od słuchaczy przedstawiania kopii dowodów osobistych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista kp.

.....
Podpis

.....
Podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.