



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.01.2023

Pan
Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia
Urząd Miejski Wrocławia
pl. Nowy Targ 1-8
50-141 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/067 – „Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia ¹ , pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia, od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych. 2. Kontrolowanie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli miał związek z zakresem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/79/2023 z 12 maja 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1)

¹ Dalej: UMW lub Urząd.

² Do 3 sierpnia 2023 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie obejmującym udzielanie i rozliczanie dotacji w latach 2019-2023 (I półrocze) dla niepublicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki⁵.

Prawidłowo ustalono stawki dotacji na ucznia i udzielano dotacji na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz dotacji za efekty kształcenia. Do obsługi zadań związanych z dotowaniem szkół niepublicznych dla dorosłych zastosowano skuteczny system informatyczny umożliwiający m.in. zidentyfikowanie miesięczne każdego ucznia, na którego udzielono dotacji.

Miasto Wrocław⁶ prawidłowo realizowało zadania jednostki samorządu terytorialnego⁷ w zakresie kontroli pobierania i rozliczania dotacji. Kontrole tzw. „frekwencyjne” prowadzone były w szkołach zgodnie z zasadami ustalonymi przez Radę Miejską Wrocławia, przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje.

Podejmowano także inne działania mające na celu wyeliminowanie nadużyć w pobieraniu dotacji, polegające na zobowiązaniu szkół do przekazywania harmonogramów zajęć i list obecności, jednak były one nieskuteczne ze względu na ich niezgodność z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁸, co potwierdzone zostało w wyrokach sądów administracyjnych, unieważniających odpowiednie postanowienia uchwały Rady Miejskiej Wrocławia dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół niepublicznych

1.1. Zadania Miasta Wrocławia, jako miasta na prawach powiatu, w zakresie obejmującym udzielanie, pobieranie, rozliczanie i kontrolę dotacji dla szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, w okresie objętym kontrolą, były realizowane przez pracowników UMW. Udzielaniem, pobieraniem i rozliczaniem dotacji zajmował się Wydział Finansów Oświatowych w Departamencie Edukacji¹⁰, natomiast zadania kontrolne realizował Wydział Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji¹¹.

W latach 2019-2022, według stanu na 30 września, w ewidencji szkół i placówek Miasta Wrocławia ujęto odpowiednio 94, 77, 60 i 50 szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, z tego Miasto Wrocław dotowało w 2019 r. – 63 takie szkoły (jedną podstawową, jedno gimnazjum, 16 liceów ogólnokształcących oraz 45 szkół policealnych), w 2020 r. – 55 takich szkół (15 liceów ogólnokształcących dla dorosłych i 40 szkół policealnych), w 2021 r. – 40 takie szkoły (10 liceów ogólnokształcących i 30 szkół policealnych) i w 2022 r. – 38 takich szkół (osiem liceów ogólnokształcących i 30 szkół policealnych).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwane dalej „szkołami niepublicznymi kształcącymi osoby dorosłe”.

⁶ Miasto Wrocław, rozumiane jako gmina, miasto na prawach powiatu. Dalej „Wrocław” lub „Miasto Wrocław”.

⁷ Dalej: jst.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1400. Dalej: Ufzo.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: WFI.

¹¹ Dalej: WKN.

W 2019 r. Miasto Wrocław prowadziło 10, a w latach 2020-2022 po 18 szkół, w których nie był realizowany obowiązek szkolny, do których zapisanych było odpowiednio 548, 558, 569 i 679 uczniów. Były to: w 2019 r. – dwa licea ogólnokształcące, sześć szkół policealnych, dwie szkoły podstawowe, a w każdym kolejnym roku z lat 2020-2022 – dwa licea ogólnokształcące, sześć szkół policealnych, dziewięć szkół branżowych II stopnia, jedna szkoła podstawowa.

W latach 2019-2022 do funkcjonujących na terenie Wrocławia, a nieprowadzonych przez Miasto Wrocław, szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, zapisanych było średnio 11 310 uczniów rocznie, w tym do szkół sieciowych¹² 9 440 uczniów. Według stanu na 30 września, było to: [1] w 2019 r. – 9 301 uczniów (w tym do szkół sieciowych 7 203), [2] w 2020 r. – 10 167 uczniów (w tym do szkół sieciowych 8 578), [3] w 2021 r. – 13 166 uczniów (w tym do szkół sieciowych 10 381), [4] w 2022 r. – 13 748 uczniów (w tym do szkół sieciowych 12 250).

(akta kontroli: tom I, str. 2-3)

Ogółem w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2023 r. wydatki na zadania oświatowe Miasta Wrocław wyniosły ogółem 6 871 207 891,00 zł. W latach, począwszy od 2019 r. było to: 1 339 663 433,00 zł, 1 474 737 655,00 zł, 1 631 268 046,00 zł, 1 878 928 767,00 zł i 546 609 990,00 zł. Kwota wydatków¹³ z tytułu dotacji dla szkół i placówek ogółem (publicznych i niepublicznych) wynosiła ogółem 1 383 750 447,86 zł, z tego w kolejnych latach odpowiednio: 229 228 642,89 zł, 285 112 260,46 zł, 334 423 731,14 zł, 422 103 758,56 zł, 112 882 054,81 zł.

Wydatki z tytułu dotacji dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe wyniosły w kontrolowanym okresie ogółem 105 554 082,59 zł, co stanowiło 7,6% wydatków na dotacje dla szkół. W kolejnych latach (od 2019 do 2022 r.) było to: 19 294 507,05 zł (8,4%), 22 077 233,45 zł (7,7%), 27 655 351,32 zł (8,3%), 29 401 978,19 zł (7,0%) i w I kwartale 2023 r. – 7 125 012,58 zł, tj. 6,3% wydatków na dotacje ogółem.

W latach 2019-2022 największe kwoty dotacji otrzymały następujące organy prowadzące: [1] Fundacja Cosinus Edukacja WR, ogółem 16 993 928,47 zł¹⁴, [2] Spółki Prawa Handlowego Europejska Szkoła Integracji Społecznej "TERRA NOVA" Sp. z o.o.¹⁵, ogółem 10 345 154,55 zł, [3] Wyższe Szkoły Niepaństwowe Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki, ogółem¹⁶ 7 880 471,12 zł, [4] TEB Edukacja Sp. z o.o.¹⁷, ogółem 6 398 574,44 zł, [5] KADRA Edukacja Sp. z o.o.¹⁸, ogółem 6 475 834,94 zł.

Kwota wydatków z tytułu dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 Ufzo, wynosiła 94 832 273,68 zł, a na dotacje, o których mowa w art. 26 ust. 5 tej ustawy wydatkowano 10 721 808,91 zł, tj. odpowiednio 89,8% i 10,2% dotacji udzielonych dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe.

¹² Na potrzeby niniejszej kontroli NIK przyjęta została następująca definicja szkoły sieciowej - szkoła zlokalizowana na terenie miasta na prawach powiatu lub powiatu, prowadzona przez organ prowadzący, który jednocześnie prowadzi co najmniej drugą szkołę na terenie innego miasta na prawach powiatu lub innego powiatu lub który jest powiązany kapitałowo lub osobowo z innymi organem prowadzącym, jednocześnie prowadzącym co najmniej jedną szkołę na terenie innego miasta na prawach powiatu lub innego powiatu.

¹³ Wydatki na oświatę (według wykonania planu wydatków dział 801 i 854 na dzień 31 grudnia danego roku: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych działań, świadczenia na rzecz osób fizycznych, dotacje na zadania bieżące, bez wydatków majątkowych i remontów); w 2023 r. wykonanie za I kwartał.

¹⁴ Ul. Wólczarska 4a, 90-720 Łódź.

¹⁵ Al. Wiśniowa 81, 53-126 Wrocław.

¹⁶ Al. Jerozolimskie 81, 02-001 Warszawa.

¹⁷ Al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań.

¹⁸ Ul. Gabrieli Zapolskiej 1, 50-032 Wrocław.

W latach od 2019 r. do 2022 r., było to: [1] 19 294 507,05 zł ogółem, z tego 18 436 295,35 zł na podstawie art. 26 ust. 2 Ufzo oraz 858 211,70 zł na podstawie art. 26 ust. 5 Ufzo, [2] 22 077 233,45 zł (odpowiednio 21 269 008,91 zł i 808 224,54 zł), [3] 27 655 351,32 zł (odpowiednio 25 339 109,62 zł oraz 2 316 241,70 zł), [4] 29 401 978,19 zł (odpowiednio 23 732 166,02 zł i 5 669 812,17 zł). W I kwartale 2023 r. było to 7 125 012,58 zł ogółem (odpowiednio 6 055 693,78 zł i 1 069 318,80 zł).

W latach 2019-2022 subwencja oświatowa w części dotyczącej uczniów szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe była wyższa niż wydatki Miasta Wrocław z tytułu dotacji udzielonych szkołom kształcącym tych uczniów. W latach 2019-2022 na dotacje, o których mowa powyżej, wydatkowano 98 429 070,01 zł, tymczasem kwota przewidziana i przekazana w subwencji oświatowej na tych uczniów wynosiła 140 729 967,00 zł (w kolejnych latach było to odpowiednio 19 990 079,00 zł i 36 019 391,00 zł, 22 947 290,00 zł i 28 945 760,00 zł, 28 345 179,00 zł i 31 888 464,00 zł, 29 432 310,00 zł i 43 876 352,00 zł). Różnicę w kwocie 42 300 896,99 zł rozdysponowano na inne cele. W latach szkolnych 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023 do szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe na terenie Miasta Wrocławia (licea ogólnokształcące i szkoły policealne) zapisanych było odpowiednio: 1613 cudzoziemców (w tym 1506 Ukraińców i 59 Białorusinów), 2774 cudzoziemców (w tym 2477 Ukraińców i 179 Białorusinów) oraz 5023 cudzoziemców (4376 Ukraińców i 466 Białorusinów).

Według raportów ODPN¹⁹, „Lista uczniów z zagranicy: styczeń-grudzień danego roku”, kwota dotacji udzielonej obywatelom Ukrainy i Białorusi w szkołach policealnych i liceach ogólnokształcących dla dorosłych w latach 2019-2022 wynosiła ogółem 36 558 563,00 zł, z tego na obywateli Białorusi – 2 244 960,00 zł i na obywateli Ukrainy – 34 313 603,00 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 2-3)

1.2. W latach 2019-2023 (I półrocze) Urząd co do zasady nie zgłaszał do ministra właściwego do spraw nauki i wychowania uwag związanych z interpretacją i bieżącym stosowaniem przepisów Ufzo. Wyjątkiem było pismo z 18 marca 2020 r., skierowane do Ministra Edukacji Narodowej, w sytuacji nadzwyczajnej, a dotyczące kwestii naliczania i wypłacania dotacji podmiotowej w okresach objętych zawieszeniem zajęć w związku z epidemią COVID-19. Kwestia ta została wyjaśniona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Dyrektor WFI poinformował, że w przypadku problemów w interpretacji przepisów regulujących funkcjonowanie i dotowanie szkół niepublicznych, UMW, co do zasady, zgłaszał swoje uwagi przez Unię Metropolii Polskich²⁰ lub Związek Miast Polskich. Najwięcej problemów pojawiło się przy wprowadzaniu nowych przepisów Ufzo, dlatego też najwięcej uwag zgłaszano przed 2018 r. Z tego powodu, że Wrocław jest członkiem UMP, doświadczenia, praktyczne zastosowania przepisów czy ich interpretacje konsultowane były pomiędzy miastami, w ramach współpracy pracowników różnych jst zajmujących się tym zagadnieniem.

(akta kontroli: tom I, str. 9-17)

W związku z realizacją zadań w zakresie dotyczącym dotowania niepublicznych szkół dla dorosłych, Miasto Wrocław uczestniczyło w sześciu postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Skargi złożono w następujących sprawach:

1. wypłaty zaniżonej kwoty dotacji za kwiecień 2020 r.,
2. wypłaty zaniżonej kwoty dotacji – braku przekazania różnicy pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa m.in. w art. 26 ust. 2 Ufzo, według stanu

¹⁹ Program komputerowy „Rejestr szkół i obsługa dotacji dla placówek niepublicznych ODPN”.

²⁰ Dalej: UMP.

na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych m.in. na ucznia, od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji,

3. wypłaty zaniżonej kwoty dotacji oświatowej za listopad 2020 r.,
4. wypłaty zaniżonej kwoty dotacji oświatowej za grudzień 2020 r.,
5. odmowy udzielenia dotacji w 2022 r.,
6. błędnego ustalenia wysokości należnej dotacji oświatowej przysługującej w 2023 r. dla jednego z liceów ogólnokształcących.

Skargi nr 1, 2 i 3 zostały oddalone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²¹. Skargę nr 4 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²² uwzględnił stwierdzając bezskuteczność zaskarżonej czynności. W wyroku WSA wskazał, że dokonując ponownych wyliczeń przedmiotowej dotacji UMW winien przede wszystkim przedstawić sposób wyliczenia dotacji (przy uwzględnieniu przesunięć w czasie przy jej obliczaniu), z uwzględnieniem wszystkich jej elementów kalkulacyjnych, a także wyjaśnić swoje stanowisko odnośnie dotacji na każdego z uczniów, tak by możliwe było zweryfikowanie stanowiska organu. Realizując wyrok UMW wyjaśnił stronie skarżącej sposób i podstawy obliczenia dotacji za ten okres. Strona nie wносиła dalszych zastrzeżeń. W skardze nr 5, dotyczącej odmowy udzielenia dotacji w 2022 r., na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu²³, organ prowadzący złożył skargę do WSA, sprawa ta, na 3 sierpnia 2023 r. pozostawała w toku. Sprawa związana z szóstą skargą, złożoną do WSA, dokonaną przez Prezydenta Wrocławia czynność w postaci „błędnego ustalenia wysokości należnej dotacji oświatowej” w 2023 r. na dzień zakończenia kontroli NIK również pozostawała w toku.

Dyrektor WFI wyjaśnił, że skargi na czynności Prezydenta Wrocławia związane z naliczaniem dotacji wpływają głównie z powodu nowo wprowadzanych przepisów prawa, które organy prowadzące szkoły interpretują odmiennie od organów dotujących.

(akta kontroli: tom I, str. 238-288)

W latach 2019-2022 Miasto Wrocław było uczestnikiem jednego postępowania przed sądem powszechnym. Prokuratura Rejonowa w Nowym Sączu wszczęła śledztwo we wrześniu 2021 r., Sąd Rejonowy w Nowym Sączu II Wydział Karny prowadzi sprawę i przesłuchał 17 stycznia 2023 r. w charakterze świadka upoważnionego pracownika UMW. Na dzień zakończenia kontroli, tj. 3 sierpnia 2023 r., sprawa pozostawała w toku.

W latach 2019-2022, w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa wystosowano siedem zawiadomień do prokuratur w sprawach dotyczących szkół i podmiotów prowadzących. W zawiadomieniach wskazywano na działania podmiotów dotowanych mające na celu nieuprawnione uzyskanie dotacji lub zwiększenie kwoty dotacji, poprzez poświadczanie nieprawdy w dokumentach przedstawianych do Urzędu w tej sprawie. Na 3 sierpnia 2023 r. cztery sprawy pozostawały w toku, a trzy umorzono. Jedną sprawę ze względu na śmierć pozwanego umorzono wobec braku znamion czynu zabronionego.

(akta kontroli: tom II, str. 4-24)

W opinii Dyrektora WFI wprowadzenie od 1 listopada 2020 r. zmiany w § 10 ust. 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie

²¹ Sygn. akt III SA/Wr/261/20 z 12 października 2020 r., sygn. akt III SA/Wr/577/20 z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Wr/56/21 z 17 maja 2022 r.

²² Dalej: WSA.

²³ Utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Wrocławia w sprawie odmowy udzielenia dotacji w 2022 r.

szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²⁴, ograniczające dodatkowo wykazywanie uczniów w I semestrze do dotacji, do spełnienia warunku dot. możliwości zrealizowania frekwencji w całym semestrze min. 50% zajęć czyli podstawy programowej, było celowe, skutkowało bowiem ograniczeniem nadużyć.

Po wprowadzeniu przepisu, o którym mowa wyżej, średnia liczba uczniów w czwartym kwartale 2020 r. w porównaniu do stanu na 1 września 2020 r. zwiększyła się o 17,2%²⁵: (na pierwszy dzień miesiąca: września 2020 r. – 8 973, października 2020 r. – 10 193, listopada 2020 r. – 10 854, grudnia 2020 r. – 10 496). Liczba uczniów, którzy mieli oznaczoną wymaganą frekwencję w miesiącu (w tym przyjęci na I semestr) zwiększyła się o 10,9% (uczniowie, wrzesień 2020 r. – 7 430, październik 2020 r. – 7 693, listopad 2020 r. – 8 724 i grudzień 2020 r. – 8 306).

Zwiększeniu o 15,3% w stosunku do średniej z ostatniego kwartału 2020 r. uległa dotacja naliczona według stanu na pierwszy dzień miesiąca (2 040,0 tys. zł we wrześniu 2020 r., 2 278,3 tys. zł w październiku 2020 r., 2 426,3 tys. zł w listopadzie 2020 r. i 2 409,6 tys. zł w grudniu 2020 r.). Wysokość dotacji należna zgodnie z rozliczeniem frekwencji zwiększyła się w analizowanym okresie o 10,6% (we wrześniu 2020 r. wynosiła 1 709,2 tys. zł, w kolejnych miesiącach ostatniego kwartału 2020 r. odpowiednio 1 728,3 tys. zł, 967,2 tys. zł i 1 910,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 10-17)

Liczba uczniów oraz wielkość dotacji na uczniów wykazywanych w I semestrze, w okresie od września do grudnia 2020 r. były następujące²⁶:

- a) liczba uczniów na pierwszy dzień miesiąca wynosiła 4 816 we wrześniu, 5 382 w październiku, 5 518 w listopadzie i 5 250 w grudniu,
- b) liczba uczniów, którzy mieli oznaczoną wymaganą frekwencję w miesiącu przyjęcia na I semestr wynosiła 3 577 we wrześniu, 3 580 w październiku, 4 624 w listopadzie oraz 4 407 w grudniu,
- c) dotacja na uczniów wykazywanych w I semestrze wynosiła 943,1 tys. zł we wrześniu, 931,1 tys. zł w październiku, 1 172,3 tys. zł w listopadzie oraz 1 140,8 tys. zł w grudniu.

(akta kontroli: tom I, str. 9-10, 12)

Odnosząc się do możliwości weryfikowania udzielania dotacji na ucznia będącego uczniem więcej niż jednej szkoły na terenie działania jst (art. 27 Ufzo), Dyrektor WFI wyjaśnił, że w systemie informatycznym ODPN²⁷, z którego korzysta Miasto Wrocław, zablokowana została możliwość wprowadzania dwa razy tego samego numeru PESEL w danym miesiącu, co eliminuje nadużycia podwójnego dotowania. Dyrektor WFI wyjaśnił ponadto, że procedura ta sprawdza się przy ograniczaniu wykazywania tego samego ucznia przez kilka szkół na terenie Miasta Wrocławia, tj. w obrębie jednej jst. W przypadku, gdy uczeń rzeczywiście uczęszcza do więcej niż jednej

²⁴ Dz. U. poz. 493, ze zm.

²⁵ Źródłem danych w przedmiotowym zakresie były: raport z ODPN: Dotacja należna za miesiąc wrzesień 2020 r. na podstawie wprowadzonej frekwencji - raport szczegółowy z 7 czerwca 2023 r.; dotacja należna za miesiąc październik 2020 r. na podstawie wprowadzonej frekwencji - raport szczegółowy z 7 czerwca 2023 r.; dotacja należna za miesiąc listopad 2020 r. na podstawie wprowadzonej frekwencji - raport szczegółowy z 7 czerwca 2023 r.; dotacja należna za miesiąc grudzień 2020 r. na podstawie wprowadzonej frekwencji - raport szczegółowy z 7 czerwca 2023 r.

²⁶ Źródło danych: raport z ODPN: Szczegółowa liczba uczniów według oddziałów za wrzesień 2020 r., szczegółowa liczba uczniów według oddziałów za październik 2020 r., szczegółowa liczba uczniów według oddziałów za listopad 2020 r., szczegółowa liczba uczniów według oddziałów za grudzień 2020 r. – z dnia 7 czerwca 2023 r.

²⁷ Aplikacja ODPN służy do prowadzenia rejestru szkół niepublicznych oraz obsługi wszystkich procesów związanych z dotowaniem oświaty niepublicznej przez jst.

szkoły lub dwie i więcej szkół chce pobrać na niego dotacje, wdrażana jest odpowiednia procedura mająca na celu wskazanie podmiotu właściwego do przekazania dotacji.

W opinii Dyrektora WFI wadą przepisu (art. 27 Ufzo) jest zbyt długi, 30 dniowy, termin na złożenie oświadczenia ucznia. W szczególności, w ostatnich miesiącach roku budżetowego, gdzie dotacja w grudniu powinna zostać wypłacona do 15 grudnia, termin ten nie powinien być dłuższy niż siedem dni (skoro uczeń jest w danej szkole, nie powinno być problemu z uzyskaniem od niego oświadczenia).

Odnośnie wykazywania tego samego ucznia w szkołach na terenach różnych jst, Dyrektor WFI uznał za uzasadnione wprowadzenie przepisów ograniczających w całej Polsce dotowania wielokrotnie tego samego dorosłego ucznia. Wymagałoby to jednak wskazania w przepisach ustawowych takiej możliwości, zwłaszcza upoważnienia do przetwarzania danych osobowych uczniów szkół na terenach innych jst oraz utworzenia jednolitego narzędzia informatycznego dla wszystkich jst. W chwili obecnej, w opinii Dyrektora WFI, brak jest przepisu uprawniającego, na etapie weryfikacji pobrania dotacji (przed jej przekazaniem), do przetwarzania danych uczniów innych szkół.

Według Dyrektora WFI wprowadzone, na etapie kontroli pobrania dotacji czy prowadzenia postępowań administracyjnych, rozwiązania polegające na zasięgnięciu informacji w innych jst, jakkolwiek technicznie możliwe to z uwagi na upływ czasu i mnogość jst, w praktyce jest niemożliwe do realizacji.

W opinii Dyrektora WFI aktualnie obowiązujące rozwiązania w zakresie możliwości wstrzymania dotacji są mało skuteczne, ponieważ może to nastąpić jedynie w drodze postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji, od której służy odwołanie do organu II instancji, a od niej – skarga do sądu administracyjnego. Taka procedura oznacza, że wstrzymanie przekazywania dotacji może nastąpić dopiero po upływie np. dwóch lat od dnia zaistnienia przesłanki do jego zastosowania, co nie chroni budżetu jst przed nieuzasadnionym obciążeniem. W opinii Dyrektora WFI gdyby wstrzymanie przekazywania dotacji następowało nie w drodze decyzji administracyjnej (od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego), a w drodze czynności administracyjno-prawnej, tak jak np. wyrażenie zgody na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym, niż od następnego roku budżetowego, pozwalałoby błyskawicznie zareagować na stwierdzone przesłanki do jego zastosowania i ochronić budżet przed niezasadnym obciążeniem. Ponadto wstrzymanie przekazywania dotacji powinno obejmować wszystkie jednostki systemu oświaty, a nie tylko niektóre, gdyż jest to przejaw nierównego traktowania podmiotów znajdujących się tej samej sytuacji prawnej (utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli). Dodatkowo, w opinii Dyrektora WFI, przekazanie dotacji po ustaniu przesłanek do jej wstrzymania powinno nastąpić jedynie w trakcie roku budżetowego, w którym jest przekazywana bez możliwości tzw. wyrównania jej w innym roku budżetowym.

(akta kontroli: tom I, str. 13-14)

Dyrektor WFI wyjaśnił, że odnośnie powiązania danych w Systemie Informacji Oświatowej²⁸ z danymi systemów informatycznych jst do obsługi dotacji – zasadne jest utworzenie jednolitego systemu informatycznego. Korzyścią byłoby ujednoczenie go i weryfikacja uczniów w całym kraju, co spowodowałoby zmniejszenie nadużyć oraz zmniejszenie kosztów dla jst utrzymania systemów informatycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 5-14)

²⁸ Dalej: SIO.

Na etapie udzielania dotacji Urząd nie miał możliwości weryfikacji prawidłowości danych o obywatelstwie, a czynność taka (tj. weryfikacja dokumentów ucznia) mogła być przeprowadzona na etapie kontroli w szkole.

(akta kontroli: tom I, str. 20)

W latach 2019-2022 udział uczniów, którzy nie uzyskali promocji na kolejny semestr²⁹, w ogólnej liczby uczniów, wykazanych do dotacji wynosiła:

- semestr I powtarzało w 2019 r. 2 388 uczniów, co stanowiło 52,8% ogółu uczniów tego semestru. W kolejnych latach było to 1 612 uczniów, tj. 40,6% (w 2020 r.), 1 474 uczniów, tj. 29,4% w 2021 r. i 1 034 uczniów, tj. 24,8% w 2022 r. Liczba uczniów powtarzających, którym naliczono dotacje wynosiła odpowiednio 1 430, tj. 47,6%, 1 042, tj. 35,5%, 876, tj. 20,8% i 865, tj. 24,8%,
- semestr II powtarzało w kolejnych latach odpowiednio 246 uczniów, tj. 6,8% ogółu uczniów tego semestru, 464 uczniów, tj. 9,6%, 1 149 uczniów, tj. 17,4% i 627 uczniów, tj. 12,2%. Liczba uczniów powtarzających, którym naliczono dotacje wynosiła odpowiednio 105, tj. 3,6%, 339, tj. 9,5%, 904, tj. 17,1% oraz 518, tj. 13,8% uczniów na I semestrze.

(akta kontroli: tom I, str. 12)

1.3. Wykonując dyspozycję art. 38 ust. 1 Ufzo, Rada Miejska Wrocławia, w drodze uchwały, określiła tryb udzielania dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne, tryb rozliczania tych dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) obowiązywały następujące uregulowania w tym zakresie: do 11 lipca 2019 r. uchwała z dnia 13 września 2018 r. „w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne”³⁰, zmieniona uchwałą z dnia 13 czerwca 2019 r. „zmieniającą uchwałę nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne”³¹ oraz od 1 września 2022 r. uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 czerwca 2022 r. „w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne”³².

Uchwała z dnia 13 września 2018 r. była przedmiotem dwóch skarg wniesionych do WSA przez organy prowadzące szkoły. W tych sprawach zapadły trzy rozstrzygnięcia, dwa przed WSA i jedno przed Naczelnym Sądem Administracyjnym³³.

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2019 r. WSA stwierdził nieważność § 4 ust. 7 i 8 ww. uchwały z dnia 13 września 2018 r., tj. przepisów dotyczących umieszczania na dokumentach źródłowych opisów o treści „Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Miasta Wrocławia, w..... roku, w kwocie.....zł, dotyczący.....

²⁹ Semestr I – od września do stycznia i semestr II – od lutego do czerwca.

³⁰ Uchwała nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 25 września 2018 r., poz. 4598).

³¹ Uchwała nr XI/256/19 Rady Miejskiej Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 25 czerwca 2019 r., poz. 4001).

³² Uchwała nr LIV/1466/22 Rady Miejskiej Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 4 lipca 2022 r., poz. 3466). Wniesiono m.in. o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, w szczególności w zakresie § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 4, § 5 ust. 5 pkt 1, § 5 ust. 1 zdanie drugie (w zakresie, w jakim wskazuje, że kontrole prawidłowości pobrania dotacji mogą być przeprowadzane w miejscach i czasie realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych lub innych statutowych realizowanych przez podmiot kontrolowany), § 5 ust. 5 pkt 2, § 5 ust. 5 pkt 3, § 5 ust. 5 pkt 4, § 5 ust. 5 pkt 5 i § 5 ust. 5 pkt 6.

³³ Dalej: NSA.

(nazwa i adres dotowanego przedszkola, szkoły, placówki, innej formy wychowania przedszkolnego lub zespołu szkół)” oraz umieszczania tam pieczęci i podpisu osoby prowadzącej.

W pozostałej części, tj. w odniesieniu do kwestionowanego przez skarżącego przepisu § 3 ust. 10 dotyczącego zobowiązania osoby prowadzącej szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 Ufzo, do składania: [1] harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze, [2] list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy Ufzo – w pierwszy dzień roboczy następujący po dniu, w którym realizowano, WSA skargę odrzucił.

WSA wyrokiem z dnia 4 listopada 2020 r.³⁴ stwierdził również nieważność § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 5 pkt 2 w zakresie dotyczącym wglądu do innych materiałów oraz § 5 ust. 5 pkt 6 w zakresie dotyczącym uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach. W pozostałej części skarga została oddalona. Z uzasadnienia WSA wynikało, że uchylone uregulowania nie odpowiadają prawu, co skutkowało stwierdzeniem ich nieważności. Uchylone przez WSA przepisy dotyczyły:

1) § 3 ust. 10 – obowiązku składania przez osobę prowadzącą szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 Ufzo: [1] harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze, [2] list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 Ufzo, w pierwszy dzień roboczy następujący po dniu w którym realizowano obowiązkowe zajęcia edukacyjne. WSA stwierdził, że obowiązki nałożone przepisem § 3 ust. 10 uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej;

2) § 4 ust. 7 – opisu dokumentów źródłowych w sposób pozwalający na jednoznaczne przypisanie wydatku finansowanego ze środków dotacji do konkretnej szkoły z oznaczeniem czasu, miejsca i kwoty. WSA stwierdził, że wprowadzenie przez organ stanowiący (Radę Miejską Wrocławia) wskazanego w przepisie wymogu zamieszczania opisu dokumentów stanowi „niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sposób dekretacji dokumentów źródłowych podmiotu prowadzącego szkołę” i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Omawiane wyżej rozstrzygnięcie zostało zaskarżone przez obie strony postępowania³⁵ i następnie uchylone w części przez NSA wyrokiem z dnia 3 listopada 2021 r.³⁶. NSA uchylił zaskarżony wyrok w zakresie przepisów regulujących tryb kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 Ufzo - do rozstrzygnięć NSA w zakresie uprawnień kontrolnych odniesiono się w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 3 sierpnia 2023 r., przepisy uchwały z dnia 23 czerwca 2022 r. nie były przedmiotem postępowań przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 38 ust. 1 Ufzo, uchwała zawierała przepisy dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa m.in. w art. 26 ust. 2 i 5 Ufzo, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie uczniów, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

³⁴ Sygn. akt III SA/Wr 76/20.

³⁵ Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 38 ust. 1 Ufzo, poprzez wydanie uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz naruszeniem zasad przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

³⁶ Sygn. akt I GSK 388/21.

Dyrektor WFI wyjaśnił, że Miasto Wrocław podejmuje zróżnicowane działania mające na celu wyeliminowanie nadużyć w pobieraniu dotacji, polegające np. na zobowiązaniu szkół do składania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć i bieżącym składaniu list obecności oraz wskazaniu opisywania faktury. Działania te jednak okazują się nieskuteczne ze względu na ich niezgodność z Ufzo, co w wyrokach stwierdza WSA i NSA, unieważniając konkretne zapisy uchwał. W latach 2019-2023 (I półrocze) Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu nie wszczyła postępowań nadzorczych w sprawach ww. uchwał.

(akta kontroli: tom I, str. 232-288)

1.4. Do celów obsługi rejestru szkół niepublicznych i dotacji dla placówek niepublicznych wykorzystywano System Kontroli Dotacji Oświaty Niepublicznej (ODPN). Służył on przede wszystkim gromadzeniu danych stanowiących podstawę comiesięcznych wypłat dotacji dla szkół i placówek nieprowadzonych przez jst oraz naliczaniu kwot dotacji należnych placówkom za dany miesiąc.

Aplikacja ODPN była użytkowana na podstawie umowy³⁷ z 27 października 2006 r. (wartość umowy 32 086,00 zł na udzielenie niewyłącznego i nie podlegającego przeniesieniu na osoby trzecie prawa do używania licencjonowanego programu). W odrębnej umowie³⁸ zapewniono asystę techniczną systemu. Koszt obsługi technicznej w latach 2022-2023 (I kwartał) wyniósł około 86 000,00 zł.

Podmioty dotowane po otrzymaniu indywidualnego loginu i startowego hasła, wprowadzały do systemu dane uczniów, tj. nazwiska i imiona, daty urodzenia, adresy zamieszkania lub pobytu, numery PESEL, informację czy uczeń jest z zagranicy, kraj pochodzenia, przypisanie do oddziału, zawodu, dane o wadze wynikającej z algorytmu subwencji, np. niepełnosprawności, bezpłatnej nauce języka polskiego.

Zgromadzone dane zapewniały kontrolę procesu dotowania od momentu złożenia informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów do chwili rozliczenia dotacji. System wspomagał obliczanie należnej wielkości dotacji na podstawie imiennych danych o frekwencji uczniów w danym miesiącu. Działanie Aplikacji ODPN było zgodne z obowiązującym trybem udzielania i rozliczania dotacji. System umożliwiał sprawdzenie historii konkretnego ucznia szkoły niepublicznej w innych placówkach działających na terenie Miasta Wrocław, jeżeli korzystają z tego systemu. Poprzez możliwość wprowadzenia jedynie raz numeru PESEL eliminował podwójne dotowanie na terenie jednej jst. W przypadkach zmieniających się przepisów, np. wyłączających dotowanie jakiejś grupy uczniów, weryfikował ich dane i nie naliczał dotacji (np. COVID-19, czy uczniowie z Ukrainy przybyli po wybuchu konfliktu zbrojnego). W zakresie przeciwdziałania wyludzeniom system działał głównie w oparciu o detekcję i blokadę wielokrotnego wprowadzenia numeru PESEL ucznia w tym samym miesiącu, numer PESEL był również sprawdzany pod względem poprawności, miał nałożoną kontrolę adresów z TERYT³⁹. ODPN nie był kompatybilny z SIO.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora WFI wynikało, że system ODPN funkcjonuje w wielu miastach, gminach i powiatach Polski i jego funkcjonalność daje możliwość sprawdzenia konkretnego ucznia szkoły niepublicznej w innych placówkach w Polsce, jeżeli również korzystają z tego systemu. Jednak z uwagi na przepisy dot. ochrony danych osobowych automatyczna weryfikacja nie jest używana. Jako administrator danych osobowych Urząd odpowiadał za powierzane mu dane uczniów szkół

³⁷ Nr 4/2006.

³⁸ Nr DEU.WFI.II.2021 z 27 grudnia 2021 r., podpisanej po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do 31 grudnia 2024 r., aneksowanej 11 kwietnia 2023 r.

³⁹ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

dotowanych przez Miasto Wrocław, dlatego mógł je udostępniać wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W przepisach Ufzo nie wskazano podstaw do zautomatyzowanego przetwarzania i udostępniania ww. danych osobowych.

System ODPN umożliwiał, w celu obsługi dotacji, wykorzystanie danych z SIO. Dostępne były raporty z danymi liczbowymi, bez danych osobowych uczniów. Wykorzystywano je przy weryfikacji wniosków o dotacje według stanu na koniec września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Dostępna była również informacja o kierunkach kształcenia oraz dane, które miały odzwierciedlenie w naliczonej subwencji (niepełnosprawności, zawody, bezpłatna nauka języka polskiego, czy oddziały sportowe, mistrzostwa sportowego, mniejszości narodowej itp.).

Dyrektor WFI wyjaśnił, że w związku z tym, że systemy informatyczne (do naliczenia dotacji oraz PESEL) nie są ze sobą zintegrowane, w przypadku podejrzenia wyłudzenia dotacji z inicjatywy WFI oraz WKN podjęto działania angażujące również pracowników innego wydziału w celu zweryfikowania danych uczniów pochodzących z Ukrainy (przybyłych po wybuchu konfliktu zbrojnego). Przepisy bowiem wyłączają z dotowania uczniów szkół dla dorosłych, będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁰, w przypadku gdy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

1.5. Przy ustalaniu stawek dotacji na ucznia wykorzystywano jedną z funkcjonalności systemu ODPN. System wyliczał kwoty miesięczne na ucznia, na podstawie algorytmu i parametrów określonych w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w danym roku⁴¹, przy uwzględnieniu danych dla Miasta Wrocławia.

Kwoty dotacji na ucznia obliczano jako iloczyn standardu finansowego A⁴² w danym roku, wskaźnika korygującego Di⁴³ dla powiatu grodzkiego – Miasta Wrocław w danym roku oraz sumy wskaźnika określonego przy statystycznej liczbie uczniów Ur i wszystkich wag P przewidzianych na określonego ucznia w algorytmie podziału subwencji w danym roku. W każdym roku, do obliczenia stawek dotacji – prawidłowo stosowano dane wynikające z rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst i metryczek subwencji oświatowej⁴⁴.

Przy każdej zmianie kwot subwencji przekazywano podstawy do naliczenia aktualizacji kwot dotacji. Dodatkowo weryfikowano kwoty naliczone przez system informatyczny z kwotą przewidzianą na ucznia w części oświatowej subwencji w arkuszu kalkulacyjnym.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

⁴¹ Z 18 grudnia 2018 r. (Dz. U. poz. 2446); z 27 sierpnia 2019 r. (Dz. U. poz. 1662); z 12 grudnia 2019 r. (Dz. U. poz. 2446); z 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2048); z 18 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2384); z 21 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 2453); z 11 maja 2022 r. (Dz. U. poz. 1056); z 12 lipca 2022 r. (Dz. U. poz. 1482); z 19 sierpnia 2022 r. (Dz. U. poz. 1752); z 22 grudnia 2022 r. (Dz. U. poz. 2820).

⁴² Finansowy standard A będący kalkulacyjną kwotą subwencji oświatowej przypadającą na jednego ucznia przeliczeniowego.

⁴³ Di – wskaźnik korygujący dla jst.

⁴⁴ Pracownicy UMW przekazywali dane (wskaźnik korygujący „Di” dla gminy i dla powiatu) do administratora systemu, który stosował go do wyliczeń dla szkół dotowanych przez Wrocław. Wartości wskaźników (tzw. „Standard A” i wskaźnik „Di”) przekazywano według metryczki subwencji.

Stawki dotacji obowiązujące w latach 2019-2023 dla niepublicznych podmiotów na terenie Wrocławia ustalone na podstawie zaktualizowanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej przewidziane na ucznia wynosiły odpowiednio dla poszczególnych rodzajów szkół:

- niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych – uczniowie kształcący się w systemie stacjonarnym – 153,29 zł, 163,44 zł, 125,89 zł, 115,39 zł i 22,95 zł,
- niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych – uczniowie kształcący się w systemie zaocznym – 84,03 zł, 89,59 zł, 70,50 zł, 62,94 zł i 2,87 zł,
- niepubliczne szkoły policealne dla dorosłych (z wyłączeniem zawodów medycznych i technik administracji, technik bhp, technik rachunkowości, technik ochrony fizycznej osób i mienia, opiekunka środowiskowa, opiekun osoby starszej, technik archiwista, asystent kierownika produkcji filmowej/telewizyjnej, technik usług pocztowych i finansowych), forma stacjonarna – 259,49 zł, 276,66 zł, 241,70 zł, 236,02 zł, 134,83 zł,
- niepubliczne szkoły policealne dla dorosłych (zawody: technik administracji, technik bhp, technik rachunkowości, technik ochrony fizycznej osób i mienia, opiekunka środowiskowa, opiekun osoby starszej, technik archiwista, asystent kierownika produkcji filmowej/telewizyjnej, technik usług pocztowych i finansowych), forma zaoczna – 111,74 zł, 119,13 zł, 90,64 zł, 89,16 zł, 60,25 zł,
- niepubliczne szkoły policealne dla dorosłych (z wyłączeniem zawodów medycznych i technik administracji, technik bhp, technik rachunkowości, technik ochrony fizycznej osób i mienia, opiekunka środowiskowa, opiekun osoby starszej, technik archiwista, asystent kierownika produkcji filmowej/telewizyjnej, technik usług pocztowych i finansowych), forma zaoczna – 171,76 zł, 183,13 zł, 156,10 zł, 157,35 zł, 134,83 zł,
- niepubliczne szkoły policealne dla dorosłych (zawody medyczne), forma stacjonarna – 545,75 zł, 581,87 zł, 553,90 zł, 561,20 zł, 490,57 zł,
- niepubliczne szkoły policealne dla dorosłych (zawody medyczne), forma zaoczna – 458,02 zł, 488,34 zł, 468,28 zł, 482,52 zł, 490,57 zł.

Dotacja dla uczniów, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w latach 2019-2022 wynosiła odpowiednio 914,20 zł, 974,71 zł, 2 175,30 zł, 2 430, 27 zł i w 2023 r. kwotę 2 430,27 zł za uczniów niepublicznych szkół policealnych i liceów ogólnokształcących dla dorosłych, którzy ukończyli szkołę w 2022 r. oraz uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy. Kwota 6 540,91 zł była za uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, którzy ukończyli szkołę w 2023 r. oraz uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy. Z kolei kwota 5 852,40 zł była za uczniów niepublicznych szkół policealnych, którzy ukończyli szkołę w 2023 r. oraz uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy.

W latach 2019-2023 (I kwartał) dotacje od początku danego roku przekazywane były w kwocie przewidzianej w subwencji oświatowej w roku poprzednim z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w danym roku, które wchodziło w życie z dniem 1 stycznia danego roku – zgodnie z art. 45 Ufzo.

Aktualizacja kwot dotacji, o której mowa w art. 44 ust. 1 pkt 3 Ufzo, wynikająca ze zmian kwot przewidzianych w subwencji oświatowej następowała w miesiącu kolejnym po tym, w którym upływało 30 dni od opublikowania ustawy budżetowej. Zaktualizowane stawki dotacji obowiązywały od kolejnego miesiąca po zmianie.

Wyrównanie, o którym mowa w art. 43 ust. 4 i 5 Ufzo, wypłacane było szkołom w całości, w kolejnej transzy dotacji.

W poszczególnych latach były to: [1] w 2019 r. – ustawę budżetową opublikowano 1 lutego 2019 r., aktualizacji kwot dotacji dokonano w kwietniu 2019 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od maja 2019 r., wyrównanie za okres od stycznia do kwietnia 2019 r. wypłacono w transzy majowej, [2] w 2020 r. – ustawę budżetową opublikowano 1 kwietnia 2020 r., aktualizacji kwot dotacji dokonano w czerwcu 2020 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od lipca 2020 r., wyrównanie za okres od stycznia do czerwca 2020 r. wypłacono w transzy lipcowej, [3] w 2021 r. – ustawę budżetową opublikowano 29 stycznia 2021 r., aktualizacji kwot dotacji dokonano w marcu 2021 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od kwietnia 2021 r., wyrównanie za okres od stycznia do marca 2021 r. wypłacono w transzy kwietniowej, [4] w 2022 r. – ustawę budżetową opublikowano 4 lutego 2022 r., aktualizacji kwot dotacji dokonano w kwietniu 2022 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od maja 2022 r., wyrównanie za okres od stycznia do kwietnia 2022 r. wypłacono w transzy majowej.

Dodatkowych aktualizacji dokonano na podstawie: [1] art. 5 ustawy z dnia 24 marca 2022 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela⁴⁵ – aktualizacji dokonano do 30 czerwca 2022 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od lipca 2022 r., wyrównanie za okres od stycznia do czerwca 2022 r. wypłacono w transzy lipcowej, [2] art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw⁴⁶ – aktualizacji dokonano do 31 października 2022 r., nowe stawki dotacji obowiązywały od listopada 2022 r., wyrównanie za okres od stycznia do października 2022 r. zostało wypłacone w transzy listopadowej.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

1.6. Analiza dokumentacji trzech szkół niepublicznych⁴⁷ kształcących osoby dorosłe, należących do jednego organu prowadzącego⁴⁸, którym udzielono dotacji na uczniów, uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w roku kalendarzowym 2022, wykazała, że placówki te pobrały dotacje w ogólnej wysokości 7 116 209,31 zł, co stanowiło 30,0% dotacji otrzymanych przez szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe w 2022 r. i 28,3% dotacji należnych. Kwota nadmiernie pobranych dotacji wynosiła 388 335,50 zł i stanowiła 1,6% dotacji otrzymanych przez te szkoły. Kwota ta została zwrócona do budżetu Miasta Wrocławia po rozliczeniu rocznym, niezwłocznie po wezwaniu przez Urząd do dokonania zwrotu. W każdym przypadku:

1. dokonywano weryfikacji terminu złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów (art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 Ufzo), weryfikowano przekazanie przez szkołę danych do SIO według stanu na 30 września 2021 r.;
2. dotacji udzielono zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r. terminowo, stosując ustalone wzory dokumentów, na wniosek uprawnionych podmiotów oraz na podstawie informacji miesięcznych o aktualnej liczbie uczniów i informacji o frekwencji, w każdym miesiącu (składanych w terminie do 7. dnia miesiąca);
3. zgodnie z ustalonymi przez Radę Miejską Wrocławia procedurami:

⁴⁵ Dz. U. poz. 935.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1730, ze zm.

⁴⁷ [1] Szkoła Policealna „Cosinus III” we Wrocławiu prowadzona przez Fundacja Cosinus Edukacja WR, [2] Szkoła Policealna „Żak” we Wrocławiu prowadzona przez Centrum nauki i Biznesu „Żak” sp. z o.o., [3] Policealna Szkoła Zawodowa Nauki Biznesu i Administracji we Wrocławiu prowadzona przez Europejski Instytut Edukacji, Biznesu i Medycyny sp. z o.o.

⁴⁸ Próba dobrana według osądu kontrolera spośród tzw. szkół sieciowych.

- szkoły wprowadzały dane uczniów do systemu informatycznego (ODPN) według stanu na pierwszy dzień roboczy każdego miesiąca do 7. dnia każdego miesiąca, po tym dniu system nie dawał możliwości edycji danych uczniów,
- informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów generowano na podstawie danych uczniów wprowadzanych przez szkoły do systemu informatycznego (ODPN),
- w kolejnym miesiącu szkoły, na liście wprowadzonych w poprzednim miesiącu uczniów, odznaczały czy spełnili oni wymaganą 50% frekwencję czy nie, dodawano ewentualnie uczniów, którzy spełnili ten wymóg frekwencji, a nie byli wykazani według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca (Miasto Wrocław udzielało dotacji zgodnie z przepisami art. 26 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i 3 Ufzo),
- do 20 stycznia 2023 r. złożone zostało rozliczenie dotacji za poprzedni rok,
- rozliczenie dotacji w 2022 r. generowane było z systemu informatycznego (ODPN), w którym szkoły rejestrowały dokumenty finansowe stanowiące podstawę rozliczenia. W wyniku weryfikacji dokonywano korekty rozliczeń, co skutkowało, we wszystkich trzech przypadkach, ustaleniem kwot faktycznie należnych dotacji i zwrotem kwot nadmiernie pobranych.

(akta kontroli: tom I, str. 37-229)

1.7. Analiza dokumentacji trzech szkół niepublicznych⁴⁹, którym udzielono dotacji za efekty kształcenia wykazała, że Miasto Wrocław udzielało tych dotacji zgodnie z art. 26 ust. 5 i 6, art. 33 ust. 1 Ufzo. Dotacje udzielone badanym placówkom w wysokości 1 973 779,20 zł stanowiły 34,8% ogólnej kwoty tych dotacji udzielonych z tego tytułu w 2022 r. oraz 18,4% dotacji udzielonych w latach 2019-2023 (I kwartał). Przeprowadzona przez Urząd weryfikacja prawidłowości wypłaty tej dotacji wykazała, że ww. placówki pobrały dotacje w prawidłowej kwocie i wykorzystały je w całości.

W szczególności: dotacji za efekty kształcenia udzielano na wniosek organu prowadzącego po terminowym⁵⁰ przekazaniu informacji, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 i 4 Ufzo do SIO, tj. w terminie 30 dni od dnia złożenia przez organ prowadzący szkołę właściwej dokumentacji, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla Miasta Wrocław w roku budżetowym, w którym uczeń ukończył szkołę. Nie wystąpiły przypadki opóźnienia wypłat, a dotacji udzielano i rozliczano je zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia.

W każdym przypadku weryfikowano: [1] termin złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów, [2] termin składania informacji o uczniach, którzy odpowiednio uzyskali świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w odniesieniu do ukończenia szkoły przez ucznia (na podstawie świadectw ukończenia szkoły), [3] dane uczniów wykazanych w informacji składanej na załączniku do uchwały z zaświadczeniem z Okręgowej Komisji Edukacyjnej oraz kopiami świadectw ukończenia szkoły, [4] na świadectwach: poprawność danych osobowych ucznia, nazwę szkoły, datę, podpisy dyrektora szkoły i wychowawcy klasy, pieczęć szkoły, prawidłowość potwierdzenia zgodności z oryginałem.

⁴⁹ [1] Szkoła Policealna „Cosinus III” we Wrocławiu prowadzona przez Fundacja Cosinus Edukacja WR, [2] Szkoła Policealna „Żak” we Wrocławiu prowadzona przez Centrum nauki i Biznesu „Żak” sp. z o.o., [3] Policealna Szkoła Zawodowa Nauki Biznesu i Administracji we Wrocławiu prowadzona przez Europejski Instytut Edukacji, Biznesu i Medycyny sp. z o.o.

⁵⁰ Tj. w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń, o którym mowa odpowiednio w art. 25 ust. 5 lub art. 26 ust. 5 Ufzo, ukończył odpowiednio publiczne lub niepubliczne: liceum ogólnokształcące dla dorosłych, branżową szkołę II stopnia lub szkołę policealną.

Do wyliczenia kwot dotacji wykorzystywano funkcjonalność systemu ODPN, który wyliczał kwoty na absolwentów, na podstawie algorytmu określonego w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w danym roku, uwzględniając przy tym dane dla Miasta Wrocławia⁵¹. Dodatkowo, dokonywano weryfikacji kwot naliczonych przez system informatyczny z kwotą przewidzianą na ucznia w części oświatowej subwencji w arkuszu kalkulacyjnym.

(akta kontroli: tom I, str. 37-229)

1.8. Wdrożono i realizowano procedury wewnętrzne mające na celu wyeliminowanie naliczenia i wypłat dotacji więcej niż raz na jednego ucznia. Identyfikację przypadków wielokrotnego wykazywania, do wyliczenia dotacji dla szkół, tego samego ucznia umożliwiał system ODPN. Korzystano z funkcjonalności systemu polegającej na automatycznej weryfikacji z wykorzystaniem numeru PESEL, system uniemożliwiał wprowadzenie tego numeru więcej niż raz.

Na podstawie 10 przypadków (pięciu z 2021 r. i pięciu z 2022 r.) wielokrotnego wykazywania, do wyliczenia dotacji dla szkół, tego samego ucznia stwierdzono, że w sytuacji odrzucenia ucznia przez system z ww. powodu, wyliczenia należnej dotacji dokonywano w oparciu o składaną przez szkołę, w tym samym miesiącu, korektę informacji miesięcznej i informacji o frekwencji, do których szkoła załączała pisemne oświadczenie ucznia, o którym mowa w art. 27 ust. 1 Ufzo, wskazujące na jedną z tych szkół jako szkołę, do której uczeń uczęszcza w danym roku szkolnym. W badanej grupie oświadczenia były składane łącznie ze wspomnianą korektą bez wezwania⁵². Stosowano zasadę jednokrotnego ujmowania ucznia do wyliczenia dotacji. Dyrektor WFI wyjaśnił, że zasadę jednokrotnego dotowania stosowano także w przypadku gdy uczeń był wykazywany w jednej szkole, ale w oddziałach kształcących uczniów w różnych zawodach.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

Miasto Wrocław nie wykorzystywało danych z SIO, do celu weryfikacji uczęszczania na zajęcia ucznia w szkole prowadzonej na terenie działania innej jst, we współpracy z inną jst. Dyrektor WFI wskazał, że Miasto Wrocław jako użytkownik systemu nie ma dostępu do danych uczniów wprowadzonych do SIO, wobec tego nie ma możliwości porównania tych danych z danymi przekazanymi przez szkoły do dotacji w systemie ODPN. Miasto Wrocław ma w SIO dostęp jedynie do raportów z danymi liczbowymi, bez danych osobowych uczniów, wykorzystuje je przy weryfikacji wniosków o dotacje według stanu na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Z wyjaśnień Dyrektora WFI wynikało, że brak jest podstawy prawnej uprawniającej, na etapie weryfikacji pobrania dotacji, do przetwarzania danych uczniów szkół znajdujących się na terenie innych jst. Urząd jako administrator danych osobowych odpowiadał za powierzane dane uczniów szkół dotowanych przez Miasto Wrocław, dlatego mógł je udostępniać wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W przepisach Ufzo nie wskazano podstaw do zautomatyzowanego przetwarzania i udostępniania ww. danych osobowych innym jst.

Dyrektor WFI poinformował, że Miasto Wrocław nie uzyskało informacji, aby któryś z uczniów dotowanej przez Miasto Wrocław szkoły był uczniem innej szkoły, mieszczącej się na terenie innej jst. Dyrektor WFI podniósł, że zasięgnięcie informacji

⁵¹ Pracownicy UMW przekazywali dane, tj. wskaźnik korygujący Di dla gminy i dla powiatu, do administratora systemu, który stosował go do wyliczeń dla szkół dotowanych przez Miasto Wrocław.

⁵² Działanie takie umożliwiała jedna z funkcjonalności systemu ODPN, tj. szkoła w przypadku wprowadzenia do systemu numeru PESEL uzyskiwała informację systemową o odrzuceniu wpisu, znając procedurę pozyskiwała stosowne oświadczenie od ucznia i składała korektę informacji o frekwencji.

w innych jst o uczniach w innych dotowanych szkołach, jest niewykonalne z uwagi na upływ czasu i mnogość jst, które dotują szkoły dla dorosłych.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

1.9. W latach 2019-2023 (I półrocze) w przypadku uchylania się szkół czy organów prowadzących od przekazywania do Urzędu dokumentów i informacji wymaganych uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie dotacji, w związku z czym Urząd wzywał, na podstawie art. 37 Ufzo, dyrektora szkoły lub organ prowadzący do przekazania rozliczenia wykorzystania dotacji, informacji o liczbie uczniów i wykonania decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją. W badanym okresie w związku brakiem przekazania rozliczenia wykorzystania dotacji Urząd wezwał do przedłożenia takiego rozliczenia trzy organy prowadzące.

(akta kontroli: tom I, str. 4-36)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych dla dorosłych. Prawidłowo ustalono stawki dotacji na ucznia oraz udzielano dotacji na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz dotacji za efekty kształcenia. Rejestr szkół niepublicznych oraz obsługa wszystkich procesów związanych z dotowaniem oświaty niepublicznej w UMW prowadzono w systemie informatycznym. Podejmowano także inne działania mające na celu wyeliminowanie nadużyć w pobieraniu dotacji, polegające m.in. na zobowiązaniu szkół do przekazywania harmonogramów zajęć i list obecności, a także do opisu dokumentów źródłowych w sposób pozwalający na jednoznaczne przypisanie wydatku finansowanego ze środków dotacji, jednak były one nieskuteczne ze względu na ich niezgodność z przepisami Ufzo, co potwierdzono w wyrokach sądów administracyjnych, unieważniających odpowiednie postanowienia uchwały Rady Miejskiej Wrocławia dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji.

OBSZAR

2. Kontrolowanie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stosownie do zapisów art. 38 ust. 1 Ufzo, we Wrocławiu, tryb przeprowadzania kontroli dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 Ufzo⁵³, określono uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia.

W latach 2019-2023 (do dnia zakończenia kontroli) obowiązywały uchwały Rady Miejskiej Wrocławia:

- nr LXII/1446/18 z dnia 13 września 2018 r. w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne – obowiązująca od 10 października 2018 r. do 31 sierpnia 2022 r.⁵⁴,
- nr LIV/1466/22 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne – obowiązująca od 1 września 2022 r.⁵⁵.

⁵³ Dalej: kontrola dotacji.

⁵⁴ Uchwała nr X/256/19 z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne – obowiązująca od 10 lipca 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r.

⁵⁵ Uchwały zwane dalej ogólnie „uchwały w sprawie dotacji udzielanych m.in. szkołom niepublicznym”.

W przypadku uchwały nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r.⁵⁶, niektóre zapisy dotyczące trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zostały uchylone na podstawie, wspomnianych wcześniej wyroków: WSA z dnia 4 listopada 2020 r. i NSA z dnia 3 listopada 2021 r.⁵⁷.

Uchylone uregulowania dotyczyły:

- prawa kontrolera do wglądu do innych materiałów (oprócz dokumentów);
- żądania sporządzania niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach;
- obowiązku uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach⁵⁸.

W szczególności, w zakresie przepisów dotyczących „trybu kontroli” wyrokiem WSA z dnia 4 listopada 2020 r. stwierdzono nieważność:

- § 5 ust. 1 zdanie drugie, tj. zapis o treści „kontrola prawidłowości pobrania dotacji mogą być przeprowadzane w miejscach i w czasie realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych lub innych zajęć statutowych realizowanych przez podmiot kontrolowany”. WSA stwierdził, że „przepis budzi poważne wątpliwości”. Ustawodawca nie przewidział bowiem obecności innych niż nadzór pedagogiczny osób na zajęciach edukacyjnych, zatem uchwała jest w tej części niezgodna z prawem;
- § 5 ust. 5 pkt 2 w zakresie uprawnienia kontrolerów do wglądu do innych materiałów. WSA stwierdził, że rozszerzenie uprawnień kontrolerów o uprawnienie do wglądu do tzw. „innych materiałów” jest wykroczeniem poza delegację ustawową;
- § 5 ust. 5 pkt 6 w zakresie dotyczącym uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach. WSA stwierdził, że regulacja wykracza poza zakres delegacji ustawowej, brak jest bowiem podstaw do tego by lista obecności miała być sporządzana przez kontrolerów.

Rozstrzygnięcie WSA z dnia 4 listopada 2020 r. zostało zaskarżone przez obie strony postępowania i następnie uchylone przez NSA w części, wyrokiem z dnia 3 listopada 2021 r. NSA uchylił zaskarżony wyrok w zakresie w jakim stwierdzono nieważność, tj. § 5 ust. 1 zdanie drugie zaskarżonej uchwały i uchylił skargę w tym zakresie stwierdzając, że stanowisko WSA odnoszące się do niezgodności z prawem zapisów uchwały dotyczących uprawnienia do prowadzenia kontroli prawidłowości pobrania dotacji w miejscach i w czasie realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych lub innych zadań statutowych realizowanych przez podmiot kontrolowany, jest błędne. NSA uchylił wyrok WSA w odniesieniu do § 5 ust. 5 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim oddalono skargę w odniesieniu do § 5 ust 5 pkt 3 zaskarżonej uchwały i stwierdził jednocześnie nieważność § 5 ust. 5 pkt 3 zaskarżonej uchwały dotyczący uprawnienia kontrolerów do żądania sporządzenia kopii niezbędnych dokumentów.

W zakresie sprzeczności z prawem innych przepisów uchylono część uchwały w zakresie trybu prowadzenia kontroli dotacji, tj.:

⁵⁶ W sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne.

⁵⁷ I GSK 388/21.

⁵⁸ Zagadnienie poprawności wdrożonych we Wrocławiu uregulowań w przedmiotowym zakresie zostało szczegółowo omówione w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- § 5 ust. 4 (uprawnienie kontrolerów do występowania o udzielenie ustnych i pisemnych wyjaśnień),
- § 5 ust. 5 pkt 1 (uprawnienie kontrolerów do wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu),
- § 5 ust. 5 pkt 3 (uprawnienie kontrolerów do żądania sporządzenie kopii niezbędnych dokumentów),
- § 5 ust. 5 pkt 4 (uprawnienie kontrolerów występowania o udzielenie ustnych i pisemnych wyjaśnień),
- § 5 ust. 5 pkt 5 (powoływania na świadka osoby wskazanej w dokumentacji podmiotu kontrolowanego jako uczeń).

NSA uznał zarzuty skargi za chybione i skargę oddalił, podobnie jak w przypadku do zarzutów dotyczących § 5 ust. 5 pkt 2 i § 5 ust. 5 pkt 6 uchwały z wyłączeniem części objętej stwierdzeniem nieważności.

Uchwała z dnia 22 czerwca 2022 r. nie była przedmiotem skarg i postępowań przed sądami administracyjnymi.

(akta kontroli: tom I, str. 230-288)

2.2. Tryb tworzenia rocznego Planu Kontroli uregulowany został przez Prezydenta Wrocławia zarządzeniem z dnia 22 grudnia 2015 r.⁵⁹ w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli instytucjonalnej przez WKN oraz trybu tworzenia rocznego planu kontroli.

Kontrole podmiotów, którym przekazywano środki publiczne, w tym m.in. dotacje oświatowe, były przeprowadzane przez WKN, któremu zadania te przypisano w Regulaminie Organizacyjnym UMW. W ramach WKN kontrole w przedmiotowym zakresie przeprowadzali pracownicy Działu Kontroli Finansowych, którego zakres działania uregulowany został w Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Obsługi i Administracji.

Dyrektor WKN wyjaśniła, że w przypadku kontroli doraźnych tzw. „frekwencyjnych” do kontroli angażowani są nie tylko pracownicy z Działu Kontroli Finansowych, ale wszyscy pracownicy WKN dający rękojmię rzetelności i dokładności w prowadzeniu czynności sprawdzających w tego typu kontrolach.

(akta kontroli: tom I, str. 230-236)

W planach kontroli Urzędu na lata 2019-2023 (II kwartał) nie ujmowano zadań związanych z kontrolą szkół i organów prowadzących w zakresie udzielania, pobierania, rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych, dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Takie kontrole realizowane były w trybie kontroli doraźnej, określonym w zarządzeniu Prezydenta Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli instytucjonalnej przez Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz trybu tworzenia rocznego Planu Kontroli⁶⁰.

Wyjaśniając przyczyny przyjętego sposobu postępowania, Dyrektor WKN podała m.in., że kontrole w trybie planowym prowadzono dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe w tym zakresie do 2018 r. Wycofanie z propozycji do rocznego planu kontroli niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe było skutkiem wcześniejszych doświadczeń w zakresie kontroli prowadzonych w takich podmiotach. Stwierdzono bowiem, że kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji prowadzone w trybie planowym, tj. do 2018 r., były mało efektywne w stosunku do zaangażowania osób kontrolujących. Kontrole przeprowadzane w szkołach dla dorosłych charakteryzowały się, albo długim czasem

⁵⁹ Nr K/34/15, ze zmianami.

⁶⁰ Nr K/34/15.

ich trwania (niejednokrotnie okres od rozpoczęcia kontroli do sporządzenia protokołu kontroli wydłużał się do prawie roku), albo koniecznością oddelegowania do przeprowadzenia kontroli większego zespołu pracowników. Następstwem ustaleń z powyższych kontroli były długotrwałe postępowania administracyjno-sądowe.

Dyrektor WKN stwierdziła również, że wiele wątpliwości budziła konieczność objęcia kontrolą prawidłowości pobrania dotacji, tj. potwierdzenia „post factum” uczestnictwa uczniów na zajęciach, szczególnie, że przedstawiane w toku takich kontroli listy obecności słuchaczy potwierdzały niemal 100% frekwencję. Następstwem ustaleń z przeprowadzanych kontroli były wprawdzie kierowane do organów ścigania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, jednak po wszczęciu dochodzenia lub śledztwa, z uwagi m.in. na brak możliwości wykrycia sprawców, postępowania były umarzone. Dyrektor WKN stwierdziła ponadto, że angażowanie zbyt dużych nakładów kadrowych i czasochłonność tych kontroli, przy jednoczesnych ich nieadekwatnych efektach końcowych (długotrwałe postępowania oraz umarzenie przez organy ścigania dochodzenia i śledztwa) oraz konieczność realizacji również innych zadań przez pracowników WKN, była powodem podjęcia działań zmierzających do zmiany sposobu przeprowadzania kontroli w szkołach dla dorosłych.

Za najbardziej odpowiednie, mające na celu uszczelnienie systemu pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne, działanie uznano przeprowadzanie kontroli prawidłowości pobrania dotacji poprzez sprawdzenie spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

Ich wyniki pokazały, że sprawdzenie uczestnictwa uczniów na zajęciach jest jedynym skutecznym sposobem kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych przekazywanych szkołom dla dorosłych.

W związku z prowadzeniem „weekendowych” kontroli frekwencji w szkołach, pracownikom udzielono łącznie 1 338 godzin „wolnego”, tj. w 2019 r. – 10 godzin w styczniu, 24 godziny w lutym, 240 godzin w marcu, 120 godzin w kwietniu i 208 godzin w czerwcu oraz w 2022 r. – 160 godzin we wrześniu, 224 godziny w październiku, 208 godzin w listopadzie i 144 godziny w grudniu⁶¹. Za przepracowane godziny nadliczbowe (ogółem 680 godzin w styczniu, lutym, marcu, kwietniu i czerwcu 2019 r. oraz we wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu 2022 r.) wypłacono 50 434,10 zł.

W wyniku działań kontrolnych zyskano efekt w postaci zmniejszenia liczby słuchaczy oraz liczby słuchaczy z frekwencją powyżej 50%, co przekładało się na wysokość przekazywanych bieżących transz dotacji (zjawisko zmniejszania liczby słuchaczy miało również miejsce w momencie powzięcia przez osoby prowadzące szkoły informacji o planowanej kontroli). Efektem kontroli „weekendowych” było zmniejszenie, w latach 2018-2022, przekazanej kwoty dotacji o 5 749 047,21 zł, z tego w 2018 r. o 97 290,84 zł, w 2019 r. o 1 539 341,17 zł, w 2020 r. o 3 899 265,12 zł i w 2022 r. o 213 150,08 zł.

Uzyskiwano wiedzę na temat sposobu funkcjonowania konkretnej szkoły dla dorosłych, w tym m.in. o występowaniu faktu zawyżania liczby uczniów i pobieraniu zawyżonej kwoty dotacji, a także o niefunkcjonowaniu szkoły

⁶¹ Kontrole za 2021 r. nie były przeprowadzane z uwagi na epidemię COVID-19. Do wyliczeń przyjęto następujące założenia: [a] w przypadku kontroli, w których termin kontroli kończył się w czerwcu, do wyliczeń uwzględniono również lipiec i sierpień, [b] w przypadku kontroli, w których termin kontroli kończył się w innych miesiącach, a szkoły funkcjonowały dalej, do wyliczeń przyjęto okres podlegający kontroli, [c] w przypadku kontroli, w wyniku których szkoły przestały pobierać dotację, do wyliczeń przyjęto okres do czasu wykreślenia ich z ewidencji szkół i placówek niepublicznych, [d] do ustalenia początkowego miesiąca poprzedzającego kontrolę przyjmowano również miesiąc, w którym szkoły zostały zawiadomione o planowanym rozpoczęciu kontroli, z uwagi na dokonywane po tym czasie przez szkoły zmiany w liczbie słuchaczy wykazywanych do dotacji.

i bezprawnym pobieraniu dotacji, co skutkowało sporządzeniem zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli: tom I, str. 289-312)

Z wyjaśnień Dyrektora WFI wynikało, że pomimo iż kontrole frekwencyjne prowadzi się od 2018 r. w trybie doraźnym, to dobór jednostek do kontroli prowadzony jest w oparciu o analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Typowano wszystkie szkoły prowadzone na terenie Wrocławia przez jeden organ prowadzący. Przy wyborze szkół do kontroli brano pod uwagę:

- zmiany osób prowadzących szkoły. Pracownicy WFI analizowali sytuacje, gdy prowadzenie szkoły przekazywano pomiędzy spółkami czy osobami fizycznymi z większą częstotliwością i wówczas rozważali wskazanie w propozycjach do kontroli takich szkół,
- liczbę uczniów wykazywanych do dotacji w stosunku do wynajmowanych pomieszczeń (porównywanie liczby uczniów wykazywanych do dotacji z możliwościami lokalowymi danej szkoły, która np. wynajmuje pomieszczenia w jednym miejscu, albo w tej samej siedzibie gdzie już funkcjonuje wiele szkół),
- kwoty dotacji udzielonych danej szkole w stosunku do całości dotacji udzielanych przez Miasto Wrocław (wysokie kwoty dotacji),
- liczbę uczniów obcokrajowców wykazywanych do dotacji, w szczególności w przypadku szkół dla dorosłych, w których kształcą się głównie obcokrajowcy,
- czy jednostka była wcześniej kontrolowana,
- ewentualne skargi czy zgłoszenia nieprawidłowości innych organów czy osób.

W sprawie niewykorzystania przez Miasto Wrocław możliwości wskazanych w art. 36 ust. 1 Ufzo, tj. ograniczenia kontroli w szkołach dla dorosłych do kontroli prawidłowości pobrania dotacji z pominięciem kontroli prawidłowości wykorzystania, Dyrektor WFI wyjaśnił, że u podstaw decyzji o odstąpieniu od kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji leżała analiza istotności dotycząca kwot dotacji przekazywanych różnym podmiotom oświatowym. Dotacje dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe stanowią od 6% do 8% dotacji „oświatowych” ogółem. Dyrektor WFI wyjaśnił, że kontrole prowadzone w szkołach dla dorosłych w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji były bardzo czasochłonne. Powyższe czynniki były przyczyną zmiany klucza doboru jednostek i ustalania zakresu kontroli. Uznano, że kontrole pobierania dotacji przez sprawdzenie spełniania przez uczniów kryterium uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w czasie rzeczywistym, będzie działaniem skutecznie uszczelniającym proces przekazywania dotacji mającym jednocześnie charakter prewencyjny.

(akta kontroli: tom I, str. 384-385, 391-392)

2.3. W latach 2019-2023 (II kwartał) przeprowadzono ogółem 14 kontroli⁶² w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Dyrektor WKN wyjaśniła, że względu na epidemię COVID-19 i związaną z nim realizację zajęć edukacyjnych w trybie zdalnym, w latach 2020-2021 prowadzenie kontroli frekwencji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe było niemożliwe.

We wszystkich przypadkach przedmiotem kontroli była weryfikacja prawidłowości pobrania dotacji podmiotowych oraz sprawdzenie spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych, kontrole te przeprowadzono w trybie doraźnym. Nie prowadzono kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

⁶² Z dokumentacji tych kontroli wynikało, że szkoły prowadzone były przez pięć różnych organów.

Podstawą prawną podjęcia i prowadzenia kontroli był art. 36 Ufzo, a postępowania kontrolne przeprowadzono zgodnie z zasadami ustalonymi przez Radę Miejską Wrocławia w uchwałach w sprawie dotacji udzielanych m.in. szkołom niepublicznym z uwzględnieniem przepisów zarządzenia Prezydenta Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli instytucjonalnych przez WKN. W każdym przypadku dochowano procedury wszczęcia takiej kontroli⁶³, tj. kontrole te wszczymano na pisemne zlecenie działającego z upoważnienia Prezydenta Wrocławia Sekretarza Miasta, na wniosek Dyrektora Departamentu Edukacji, po zaopiniowaniu wniosku przez Dyrektora WKN. Stosownie do przyjętych rozwiązań prawnych w tym zakresie, wnioski zawierały m.in. określenie podmiotu kontrolowanego, wskazanie zakresu kontroli oraz uzasadnienie.

Każdorazowo sporządzano protokół z kontroli zawierający wskazanie podstaw prawnych i zakresu kontroli oraz opisy stanu faktycznego z odwołaniem się do dokumentacji źródłowej. Kontrolerzy sprawdzali obecność uczniów na zajęciach w miejscu świadczenia usług edukacyjnych⁶⁴. W każdym przypadku cel kontroli został zrealizowany, a zakres badanych zagadnień odpowiadał upoważnieniu.

Kontrole przeprowadzali, posiadający odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, upoważnieni przez Prezydenta Wrocławia, etatowi kontrolerzy zatrudnieni w WKN⁶⁵.

W 13 przypadkach, wskutek weryfikacji dokumentacji szkolnej i porównania ujętych tam danych z informacją dot. frekwencji, ustalono nieprawidłowości dotyczące wymaganej frekwencji, tj. wykazanie przez jednostki kontrolowane wyższej liczby słuchaczy niż faktycznie uczestniczący w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, skutkujące zawyżeniem kwoty dotacji, ogółem o 347,9 tys. zł. W jednym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości.

We wszystkich przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, polegające m.in. na nierzetelnym prowadzeniu dzienników (niekompletne dane słuchaczy, brak listy obecności w dzienniku, brak potwierdzenia obecności na poszczególnych godzinach zajęć, brak wskazania przedmiotu i czasu prowadzenia zajęć na listach obecności).

Skierowano 14 wystąpień pokontrolnych do organów prowadzących oraz 14 do wnioskodawcy kontroli, tj. do Dyrektora Departamentu Edukacji.

Średnio od podpisania protokołu przez kontrolerów do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego upływało 26 dni. Efektem kontroli były korekty należnej za kolejny miesiąc dotacji lub wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie określenia kwoty dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości. Po zakończeniu postępowań kontrolnych potrącenia z kolejnej transzy dotacji lub uwzględnienia ustaleń w rozliczeniach rocznych dokonano w dziewięciu przypadkach na kwotę ogółem 7 341,60 zł, postępowanie windykacyjne, a następnie egzekucyjne wszczęto w czterech przypadkach, wartość dochodzonych należności wynosiła 340 537,78 zł, we wszystkich przypadkach przymusowego dochodzenia należności działania właściwych organów były bezskuteczne.

W przypadku czterech innych organów prowadzących ogółem 10 szkół, skierowano zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, w pięciu sprawach postępowania umorzono, w pozostałych pięciu pozostawały w toku. Przedmiotem zawiadomień było

⁶³ § 5 zarządzenia Prezydenta Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r.

⁶⁴ Kontrolerzy weryfikowali obecność na miejscu, przychodzili na zajęcia, również w dni wolne od pracy – wszystkie przeprowadzone kontrole miały miejsce w sobotę lub w niedzielę.

⁶⁵ Pracownicy Działu Kontroli Finansowych WKN przeprowadzający kontrole posiadali stosowne do wykonywanych zadań wykształcenie (przeważnie wyższe ekonomiczne) oraz doświadczenie zawodowe uzupełniane poprzez cykliczne szkolenia.

m.in. wprowadzanie przez przedstawicieli szkół do informatycznego systemu obsługi dotacji słuchaczy, na których dotacje nie przysługiwały, przedkładaniu organowi właściwemu do udzielenia dotacji „informacji o frekwencji”, w których poświadczono nieprawdę.

(akta kontroli: tom II, str. 1-440)

2.4. W latach 2020-2021 ze względu na sytuację związaną z epidemią COVID-19 i realizacją nauki w trybie zdalnym nie przeprowadzono żadnej kontroli w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Podjęte w latach: 2019, 2020 i 2023 (I kwartał), działania na rzecz wszczęcia i przeprowadzenia 26 postępowań kontrolnych w 26 szkołach prowadzonych przez siedem podmiotów, były bezskuteczne. Ze zgromadzonej w tych sprawach dokumentacji wynikało, że główną przyczyną nieskuteczności w podejmowaniu postępowań kontrolnych były działania przedstawicieli organów prowadzących polegające na udaremnianiu, utrudnianiu wszczęcia postępowań kontrolnych poprzez unikanie kontaktu z upoważnionymi kontrolerami z UMW, uniemożliwianiu doręczenia upoważnień do kontroli, czy intensywnym wykorzystywaniu uprawnień procesowych celem odwlekania postępowania kontrolnego, np. poprzez prowadzenie, także za pośrednictwem przedstawicieli prawnych, obszernej i nic nie wnoszącej do sprawy korespondencji.

W związku z utrudnianiem lub udaremnianiem kontroli w szkołach Urząd, jako organ dotujący, we wszystkich przypadkach podjął działania zapobiegawcze, tj. skierowano do właściwych organów prowadzących, w terminie do 14 dni, wezwania do bezzwłocznego zaprzestania tych działań, poinformowano jednocześnie o możliwości wstrzymania wypłat dotacji, stosownie do art. 36 ust. 6-7 Ufzo.

Do kontroli nie doszło z następujących powodów:

- w przypadku ośmiu kontroli z 2019 r. dotyczących ośmiu szkół prowadzonych przez spółkę „Z”, podjęto decyzję o zmianie terminu przeprowadzenia kontroli;
- w przypadku ośmiu kontroli z 2020 r. dotyczących ośmiu szkół prowadzonych przez spółkę „Z”, podjęte działania doprowadziły do wszczęcia kontroli w tych szkołach, jednak ostatecznie, ze względu na sytuację epidemiczną i wdrożenie nauki w trybie zdalnym, do kontroli nie doszło⁶⁶;
- w przypadku dwóch kontroli z 2020 r. dotyczących dwóch szkół prowadzonych przez spółkę „M”, szkoły wykreślono z ewidencji na wniosek organu prowadzącego (dokonano rozliczenia i zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości). Skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, postępowanie zostało umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego;
- w przypadku dwóch kontroli z 2020 r. dotyczących dwóch szkół, prowadzonych przez spółkę „Z” w związku z bezskutecznym upływem terminu określonego w wezwaniu organu prowadzącego do zaprzestania działań związanych z utrudnianiem kontroli, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezydent Wrocławia wydał decyzje wstrzymujące dalsze przekazywanie dotacji tym szkołom. Decyzje wydano 9 listopada 2020 r. Decyzjom nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W sprawie skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – postępowanie pozostawało w toku na dzień zakończenia kontroli NIK;
- w przypadku dwóch kontroli z 2020 r. dotyczących dwóch szkół prowadzonych przez spółkę „E” w związku z bezskutecznym upływem terminu określonego w wezwaniu organu prowadzącego do zaprzestania działań związanych z utrudnianiem kontroli, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezydent Wrocławia wydał

⁶⁶ Nauczanie zdalne realizowane we wszystkich typach szkół od marca 2020 r. do początku czerwca 2021 r. (z krótką przerwą we wrześniu 2020 r.).

decyzje wstrzymujące dalsze przekazywanie dotacji tym szkołom. Decyzje wydano 9 listopada 2020 r. Skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – sprawa pozostawała w toku na dzień zakończenia kontroli NIK;

- w przypadku czterech kontroli z 2020 r. dotyczących czterech szkół prowadzonych przez spółkę „WR” od kontroli odstąpiono ze względu na epidemię COVID-19;

- w przypadku czterech kontroli z 2020 r. dotyczących czterech szkół prowadzonych przez spółkę „N” w związku z bezskutecznym upływem terminu określonego w wezwaniu organu prowadzących do zaprzestania działań związanych z utrudnianiem kontroli, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezydent Wrocławia wydał decyzje wstrzymujące dalsze przekazywanie dotacji tym szkołom. Decyzje wydano 7 czerwca 2020 r. W przygotowaniu pozostawały zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W związku z bezskutecznym upływem terminu wezwań organów prowadzących do zaprzestania działań związanych z utrudnianiem kontroli, Prezydent Wrocławia wydał dwie decyzje administracyjne o wstrzymaniu dotacji.

Od decyzji o wstrzymaniu wypłaty dotacji organy prowadzące nie odwołały się. Kierownik Działu Szkół Niepublicznych WFI wyjaśniła, że z podmiotami tymi nie ma kontaktu, a w sprawach ich dotyczących złożono do właściwych prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa.

(akta kontroli: tom II, str. 1-440)

2.5. W latach 2019-2023 (I półrocze) zadania związane z obsługą należności budżetu Wrocławia, tj. ich ewidencją księgową, windykacją oraz egzekucją, w całości leżały w kompetencji komórek organizacyjnych w Departamencie Finansów Publicznych⁶⁷. Sprawy związane z wykonaniem zadań wierzyciela należności pieniężnych oraz egzekucją tych należności prowadzone były w Wydziale Zarządzania Należnościami⁶⁸.

Zasady ewidencjonowania, poboru, księgowania, egzekucji oraz rozliczania należności Miasta Wrocławia określone zostały przez Prezydenta Wrocławia zarządzeniami z 25 sierpnia 2015 r. i 19 maja 2021 r.⁶⁹. Wprowadzone procedury miały charakter uniwersalny i znajdowały zastosowanie do wszystkich należności publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych stanowiących dochody Miasta Wrocławia i Skarbu Państwa w tym należności powstałych w wyniku decyzji Prezydenta Wrocławia ustalającej do zwrotu kwoty dotacji udzielanych szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe. Wszystkie operacje związane z tymi należnościami przetwarzano w formie elektronicznej, w systemie informatycznym „KSAT2001i”.

W latach 2019-2023 (I półrocze) prowadzono ogółem 15 postępowań mających na celu wyegzekwowanie od podmiotów prowadzących kwoty 965 982,15 zł z tytułu dotacji niewykorzystanych (559 761,82 zł) lub pobranych w nadmiernej wysokości (406 220,33 zł) ustalonych do zwrotu przez Prezydenta Wrocławia, w decyzjach administracyjnych wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 Ufzo w latach 2019-2023.

Analiza dokumentacji wszystkich 15 postępowań wykazała, że w każdym przypadku działania windykacyjne podjęto bez zbędnej zwłoki i na podstawie prawomocnych decyzji Prezydenta Wrocławia. Ogółem, w trybie przymusowym, dochodzono kwotę 1 011 300,00 zł.

⁶⁷ Dalej: DFP.

⁶⁸ Dalej: WZN.

⁶⁹ Zarządzenie nr K/19/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 maja 2021 r. zmieniające zarządzenie nr K/15/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury ewidencji, poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat, nieopodatkowanych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjno-prawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”.

Postępowania w tych sprawach prowadzono z dochowaniem zasad określonych przez Prezydenta Wrocławia w zarządzeniach określających „Procedury ewidencji poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat niepodatkowych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”. Zgodnie z przyjętymi zasadami wszystkie należności budżetu Miasta Wrocławia zostały zarejestrowane i przetwarzane w systemie informatycznym Ksat 2000i. W każdym przypadku, bez zbędnej zwłoki, wystosowano upomnienie do zobowiązanego, a dalej w wyniku bezskuteczności tej czynności, w terminie określonym przez Prezydenta Wrocławia, tj. w ciągu 120 dni od daty pozyskania informacji o prawidłowym doręczeniu upomnienia, wystawiano tytuł wykonawczy. We wszystkich przypadkach tytuł wykonawczy skierowano do właściwego, ze względu na siedzibę zobowiązanego naczelnika urzędu skarbowego, celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Postępowania egzekucyjne okazały się bezskuteczne. W latach 2019-2023 (I półrocze) miały miejsce cztery przypadki, gdy ze względu na przewidywaną bezskuteczność postępowania naczelnik urzędu skarbowego zawiadomił, że nie przystąpił do egzekucji (596,0 tys. zł), z uwagi na brak majątku zobowiązanego i bezskuteczność egzekucji naczelnicy urzędów skarbowych właściwych ze względu na siedzibę zobowiązanych umorzyli postępowania w dziewięciu sprawach (344,5 tys. zł), w dwóch sprawach (70,7 tys. zł) postępowanie egzekucyjne pozostawało w toku, jednak do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do 3 sierpnia 2023 r., na konto wierzyciela (UMW) organ egzekucyjny nie przekazał żadnej wpłaty.

W przypadku trzech wierzycieli (dziewięć decyzji na kwotę 331 452,40 zł) podjęto czynności zmierzające do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na członków spółek kapitałowych będących organami prowadzącymi dla szkół.

(akta kontroli: tom I, str. 386-392)

2.6. W sprawie problemów jakie zidentyfikowano w związku z wykorzystaniem i kontrolą oraz egzekwowaniem nienależnie pobranych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 5 Ufzo, wyjaśnienia złożyła Dyrektor WKN, która wskazała, że trudności z kontrolą polegają przede wszystkim na rzetelnym zweryfikowaniu stanu faktycznego, a w szczególności na rzetelnym potwierdzeniu uczestnictwa uczniów w zajęciach oraz utrudnianiu rozpoczęcia i prowadzenia kontroli w jednostce. Powyższe utrudnienia wynikały z nierzetelności prowadzonej w szkołach dokumentacji i związanymi z tym, tak trudnościami w ustaleniu stanu faktycznego, jak i rzetelnym udokumentowaniu ustaleń kontroli⁷⁰.

Dyrektor WKN podniosła, że wprawdzie zmiana, w 2018 r., podejścia kontrolnego, tj. odstąpienie od kontroli „ex post” na rzecz weryfikacji uczestnictwa

⁷⁰ Stwierdzono, m.in. że: dzienniki nie potwierdzały rzeczywistego udziału w zajęciach, podpisy były nieczytelne, wzbudzające wątpliwości co do ich autentyczności, składane były podpisy przez słuchaczy w dziennikach zajęć, pomimo że zajęcia się nie odbyły, składane były przez słuchaczy podpisy w dziennikach zajęć, pomimo że sale lekcyjne nie mogły pomieścić takiej liczby słuchaczy jaka potwierdziła swój udział w dziennikach zajęć w poszczególnych oddziałach, co ustalono w wyniku wizji lokalnej sal, potwierdzany był przez nauczycieli w dziennikach fakt przeprowadzenia zajęć, mimo ich nieprzeprowadzenia, przy czym umowa najmu dot. wskazanej lokalizacji zajęć już nie obowiązywała, a nauczyciele nie otrzymali wynagrodzenia za ich przeprowadzenie, fałszowana była dokumentacja szkolna (dzienniki zajęć, listy obecności), w celu uzyskania dotacji na słuchaczy, przez pracowników sekretariatów szkół, pomimo że wypełnianie dokumentacji szkolnej jest czynnością z zakresu kompetencji nauczycieli lub nauczyciele współdziałali w tym procederze. Powoływanie na świadków uczniów, w celu potwierdzenia przez nich uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych nie przynosiło odpowiedniego efektu. Ponadto kontrola prowadzona w szkołach dla dorosłych w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji była bardzo czasochłonna. Organy prowadzące szkoły wprawdzie udzielały odpowiedzi lecz np. nie na temat, bądź nieprecyzyjnie i każde kolejne zapytanie kontrolerów w celu ustalenia stanu faktycznego i oczekiwanie na odpowiedź, wydłużało czas kontroli. W wyniku przeprowadzanych kontroli, w wielu przypadkach, konieczne było skierowanie zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, które w efekcie były umarzane.

w obowiązkowych zajęciach w czasie rzeczywistym, spowodowała zwiększenie efektywności kontroli, to jednak pojawiające się przypadki podpisywania przez słuchaczy szkół list obecności przed zajęciami (bez zamiaru uczestnictwa) lub po fakcie lub pomimo nieuczestniczenia w nich, wymusiły działania polegające na bieżącym monitorowaniu podpisów na wcześniej już sprawdzonych listach i wyjaśnianie rozbieżności. Dyrektor WKN wskazała, że istotnym ograniczeniem jest brak uprawnień kontrolerów do legitymowania słuchaczy podczas sprawdzania frekwencji, ryzykiem czego jest możliwość fałszowania podpisów na listach przez obecne na zajęciach osoby, które jedynie podają się za słuchaczy wykazywanych do dotacji faktycznie nimi nie będąc.

Dyrektor WKN stwierdziła, że podejmowane w 2023 r. czynności związane z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości pobrania dotacji poprzez sprawdzenie spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w szkołach (tzw. szkoły sieciowe) wskazują, że najpoważniejszym problemem przy przeprowadzaniu tego typu kontroli jest jej rozpoczęcie i umożliwienie przez organ prowadzący kontrolerom zweryfikowanie stanu faktycznego.

Pomimo istniejących podejrzeń dotyczących nieprawidłowego funkcjonowania szkół i znaczącego zawyżania liczby słuchaczy wykazywanych do dotacji od stycznia 2023 r. (szkoły nie posiadają odpowiedniego zaplecza do prowadzenia zajęć dla takiej liczby słuchaczy), do 23 czerwca 2023 r. nie rozpoczęto kontroli, a dotacja była przekazywana szkołom w wysokości odpowiadającej liczbie wykazywanych słuchaczy.

Charakter utrudniania organizacji kontroli ma praktyka dokonywania, w ostatniej chwili zmiany w harmonogramach zajęć przez szkoły, bez poinformowania o tym fakcie kontrolerów lub przekazywanie tych harmonogramów pod koniec dnia poprzedzającego sesję edukacyjną.

Wskazując na prawne, organizacyjne i finansowe ograniczenia kontroli w skutecznym realizowaniu kontroli m.in. szkół dla dorosłych, Dyrektor WKN wymieniła:

1. ujęcie w ogólnych przepisach prawa ograniczonych obowiązków dla osób prowadzących szkoły, w tym związanych np. z:

a) dokumentowaniem i rozliczaniem dotacji oraz kontrolą, tj.:

- brak obowiązku opisywania dokumentów rozliczonych z dotacji – co jest szczególnie istotne w przypadku tzw. szkół sieciowych, w których możliwe jest rozliczanie dokumentów dotyczących kosztów wspólnych z dotacji różnych miast,
- brak obowiązku sporządzania w trakcie kontroli kopii dokumentów oraz ich uwierzytelniania – co utrudnia przeprowadzenie kontroli i udokumentowanie stwierdzonych w jej trakcie nieprawidłowości,
- brak obowiązku ewidencjonowania otrzymanej dotacji i wydatków z niej sfinansowanych oraz obowiązku dokonywania wydatków rozliczanych z dotacji z rachunku bankowego, na który wpływa – ma to szczególnie znaczenie w sytuacjach, kiedy z dotacji rozliczane są wydatki gotówkowe, co do których pojawiają się wątpliwości co do ich autentyczności,

b) zgłaszaniem zmian danych, powstałych po wpisie do ewidencji – w Ufzo ujęty jest tylko obowiązek ich zgłoszenia, jednak nie ma wskazanych konsekwencji z powodu niezgłoszenia tych zmian lub zgłoszenia ich po terminie;

2. ujęcie w ogólnych przepisach prawa ograniczonych uprawnień dla osób przeprowadzających kontrole, w tym w szczególności:

a) praw do wglądu do dokumentacji np. finansowej, wyłącznie w związku z przekazaną dotacją – bardzo często w toku kontroli zachodzi konieczność wglądu do dokumentów, które nie dotyczą bezpośrednio rozliczanych z dotacji

wydatków, jednak mają z nimi związek, natomiast organ prowadzący odmawia ich udostępnienia (np. z dotacji rozliczone jest wynagrodzenie netto, opłacone gotówką, poniesione na podstawie umowy, co do której zachodzi podejrzenie, że nie została faktycznie zawarta, a w celu jej uprawdopodobnienia konieczne byłoby potwierdzenie zapłaty składek ZUS i podatku, a organ prowadzący odmawia ich udostępnienia z uwagi na nierozliczenie ich z dotacji),

- b) praw do przetwarzania danych osobowych osób zatrudnionych w jednostkach oświatowych, wyłącznie w przypadku przeprowadzania kontroli w zakresie przeznaczenia dotacji na wynagrodzenia;

3. określenie w art. 38 Ufzo obowiązku ustalenia w drodze uchwały m.in. trybu kontroli. Próba uszczelnienia systemu pobierania i wykorzystania dotacji poprzez nałożenie na organ prowadzący szkoły dodatkowych obowiązków niewynikających z przepisów prawa, powoduje zaskarżenie uchwały przez osoby prowadzące szkoły i ostatecznie jej uchylenie;

4. określenie w art. 36 Ufzo trybu działania organu dotującego w związku z utrudnianiem lub udaremnianiem kontroli, który wydaje się być nieefektywny z następujących powodów:

- a) wstrzymanie przekazywania dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, co bardzo wydłuża czas reakcji organu dotującego na podejmowane przez szkoły działania,
- b) wstrzymanie dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w szkole czynności kontrolnych oraz konieczność przekazania dotacji szkole, za okres którego dotyczyło wstrzymanie, w przypadku zaprzestania utrudniania lub udaremniania kontroli, jest zasadne tylko w przypadku przeprowadzania kontroli post factum.

Dyrektor WKN stwierdziła, że najistotniejszym problemem są ograniczenia kadrowe, tj. ograniczona liczba pracowników uczestniczących w kontroli, z uwagi na przeprowadzanie jej w weekendy. Tym samym bardzo często ciężko jest obsadzić wszystkie miejsca, w których prowadzone są zajęcia edukacyjne, szczególnie, że we Wrocławiu w większości szkół dla dorosłych zajęcia odbywają się w kilku oddalonych od siebie lokalizacjach. Ograniczenia kadrowe powodują, że możliwym jest przeprowadzenie kontroli frekwencji tylko w ograniczonej liczbie szkół. Kontrole te, z uwagi na konieczność zapewnienia pracownikom pracującym w weekendy dodatkowego wynagrodzenia, są kosztowne⁷¹.

(akta kontroli: tom I, str. 289-312)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości .

⁷¹ Ponadto, podczas przeprowadzania kontroli frekwencji kontrolerzy spotykają się z próbami podpisywania przez słuchaczy szkół list obecności po fakcie lub na wyrost, pomimo nieuczestniczenia w nich, np. przyjscie na kolejne zajęcia w danym dniu i podpisanie obecności na wcześniejszych zajęciach. Tym samym konieczne jest, w trakcie kontroli uczestnictwa słuchaczy na danych zajęciach, również bieżące monitorowanie podpisów na wcześniejszych sprawdzonych listach i wyjaśnianie rozbieżności. Można zauważyć brak zaangażowania nauczycieli w weryfikację uczestnictwa w zajęciach, niezauważanie przez nich powyższych sytuacji. Kontrole frekwencyjne przeprowadzane na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr LXII/1446/18, obowiązującej przed złożonymi skargami, zakładały możliwość żądania od nauczyciela prowadzącego dane zajęcia podpisu na liście kontrolnej sporządzonej przez kontrolera, potwierdzającego zgodność ze stanem faktycznym. Niemniej jednak wyrokiem NSA uchylono taką możliwość. Kontrolerzy nie mają uprawnień do legitymowania słuchaczy, tym samym nie mają możliwości potwierdzenia, że osoba podająca się za słuchacza, jest nim faktycznie. Szkoły, pomimo określonych w zawiadomieniu o rozpoczęciu kontroli wytycznych dotyczących informowania kontrolerów o dokonywanych zmianach, np. dotyczących lokalizacji, czy harmonogramów zajęć, nie stosują się do nich i albo zmieniają w ostatniej chwili np. harmonogramy, przekazując informacje pod koniec dnia poprzedzającego weekend, albo w ogóle nie informują o nich kontrolerów. Stanowi to pewne utrudnienie organizacyjne dla osób przygotowujących listy kontrolne oraz dla samych kontrolerów. W wyniku kontroli frekwencyjnych przeprowadzonych przez WKN zamknięte zostały mniejsze szkoły dla dorosłych.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo realizował, zadania jst w zakresie kontrolowania prawidłowości pobierania dotacji. Kontrole prowadzono zgodnie z zasadami ustalonymi przez Radę Miejską Wrocławia, a kontrolerzy posiadali odpowiednie przygotowanie do prowadzenia takich postępowań. W latach 2019-2023 (I półrocze), kierując się ekonomią działań kontrolnych w planowaniu, jak i wnioskowaniu o kontrole w szkołach dla dorosłych, pominięto jednak aspekt wykorzystania pobranych dotacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wrocław, 4 października 2023 r.

Kontroler
Ryszard Puchała
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis