



**Kontrola wykorzystania dotacji „oświatowych”
udzielanych przez jst.
niepublicznym i publicznym
szkołom, przedszkolom i placówkom oświatowym
prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne
inne niż jednostka samorządu terytorialnego
w świetle doświadczeń Urzędu Miasta Lublin.**

oprac. Anna Morow

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli – Urząd Miasta Lublin

Warszawa, 24 kwietnia 2014 r.





- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2014.256.2572 ze zm), zw. dalej „uso”
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.168 ze zm.), zw. dalej „ufp”

inne zastosowane skróty:

pojęcie „szkoła” – oznacza także przedszkole, placówkę oświatową, inne formy wychowania przedszkolnego,

pojęcie „organ prowadzący” – oznacza osobę fizyczną lub prawną inną niż jst. prowadzącą szkoły, przedszkola lub placówki oświatowe (publiczne lub niepubliczne),





Audyt czy kontrola?

Obowiązek kontroli wynika z ufp:

- Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (art. 53 ust. 1 ufp).
- Kontrola zarządcza (art. 68 i 69 ufp).





Audyt czy kontrola?

Prawo do kontroli dotacji oświatowych wynika z:

art. 80 ust. 3e, 3f i 3g uso (dot. szkół/przedszkoli publicznych),
art. 90 ust. 3e, 3f i 3g uso (dot. szkół/przedszkoli niepublicznych).

Organy jst. mogą kontrolować (od kwietnia 2009 r.)
prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom
z budżetów tych jednostek (wcześniej – tylko liczbę uczniów).

Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy
mają prawo:

- wstępu do szkół i placówek,
- wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania.
- przetwarzania danych osobowych uczniów tych szkół/placówek





Audyt czy kontrola?

warunek prowadzenia kontroli – uchwała rady gminy
(art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 uso):

Organ stanowiący jst ustala:

- **tryb udzielania i rozliczania** dotacji,
- **tryb i zakres kontroli** prawidłowości ich wykorzystania uwzględniając w szczególności:
 - podstawę obliczania dotacji,
 - zakres danych we wniosku o udzielenie dotacji,
 - zakres danych w rozliczeniu jej wykorzystania,
 - termin i sposób rozliczenia dotacji.





Dlaczego kontrolować?

wysoki poziom ryzyka potwierdzony wynikami kontroli wykorzystania dotacji

statystyka za lata 2011 – 2013:

- 176, 187, 204 zarejestrowanych w UML
= dotowanych szkół, przedszkoli i placówek oświatowych;
- dotacje od ok. 56 do 62 mln zł rocznie
(ok. 10% wydatków w dziale oświata);
- skontrolowano 85 mln zł w 150 jednostkach
(102 szkół i 48 przedszkoli) w 75 organach prowadzących;
- tylko 7 organów prowadzących 3 przedszkola i 10 szkół
prawidłowo wykorzystało 100% wydatków;
- zakwestionowano ponad 16 mln zł (19% dotacji);
- do budżetu miasta wpłynęło ponad 800 tys. zł;





Dlaczego kontrolować?

- **najwyższe ryzyko – w szkołach „sieciowych”,**
(prowadzonych przez jeden organ w kilku jst.),
- skontrolowano 31 szkół prowadzonych przez 6 organów
- skontrolowana kwota dotacji – ponad 11 mln zł,
- zakwestionowano blisko 9 mln zł,
czyli 78% udzielonej im dotacji,
- zwrócono – niecałe 300 tys. zł





Problemy

wewnątrz jst.:

- wyłącznie podmiotowe traktowanie dotacji przez beneficjentów,
- utrudnianie kontroli (odmowa, nieudostępnianie dokumentów/ opóźnianie udostępniania),
- odwołania od wyników kontroli w postępowaniu kontrolnym i pokontrolnym oraz administracyjnym,
- długotrwałe procedury postępowania administracyjnego w sprawach dochodzenia zwrotu części dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości,





Problemy

zewewnętrzne:

- nieprecyzyjne przepisy uso + zmiany tych przepisów,
- niska świadomość prawna organów prowadzących, zwłaszcza w zakresie ufp i obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości,
- zmienne interpretacje rio i MEN,
- brak wsparcia ze strony rio,
- **brak wymiany informacji pomiędzy jst.**,
- przewlekła procedura odwoławcza przed SKO i WSA,
- niejednorodne orzecznictwo sądów administracyjnych,





Ramy prawne kontroli

**Dotacje naliczane są na ucznia i przekazywane
w 12 częściach w terminie
do ostatniego dnia każdego miesiąca
na rachunek bankowy szkoły/placówki**

(art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c uso)

tn.:

- ostatecznym beneficjentem dotacji jest uczeń,
- na rachunek bankowy szkoły wpływa dotacja (i z tego rachunku powinny być dokonywane wydatki),
- dotacja przyznawana i rozliczana jest na rok;





Ramy prawne kontroli – stan do 31.12.2013

art. 80 ust. 3d uso (dot. szkół publicznych),
art. 90 ust. 3d uso (dot. szkół niepublicznych):

Dotacje, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki.





Ramy prawne kontroli – stan od 01.01.2014

art. 90 ust. 3d uso w nowym brzmieniu:

Dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki, w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i mogą być wykorzystane wyłącznie:

1) na wydatki bieżące szkół, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, w tym na **wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę**, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły ... albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

z wyjątkiem wydatków na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, akcji i udziałów...

*(**Uwaga wysokie ryzyko nadużyć**, ponieważ ww. wynagrodzenie bez określonego limitu i bez wskazanej podstawy do wypłaty!!!)*





Ramy prawne kontroli – stan od 01.01.2014

cd. art. 90 ust. 3d = katalog wydatków!

2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu
- c) sprzęt rekreacyjny i sportowy,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe i wartości niematerialne i prawne o wartości poniżej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.





Urząd Miasta Lublin

Zadania organu prowadzącego (m.in.)

(art. 5 ust. 7 uso):

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- zapewnienie obsługi szkół:
organizacyjnej, administracyjnej i finansowej
(prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym);
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt do realizacji programów nauczania i wychowania, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów;

zadania z art. 5 ust. 7 uso nie podlegają dofinansowaniu dotacją



Ramy prawne kontroli

Wydatki bieżące

- **w rozumieniu art. 236 ust. 2 ufp:**
wydatki bieżące to wydatki niebędące wydatkami majątkowymi;
- wydatki danego roku, aktualne
(nie zaliczki i nie zapłata zobowiązań zaległych)

art. 251 ust. 4 ufp: wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania (= oświatowe), na które dotacja była udzielona;





Ramy prawne kontroli

**Zasady gospodarowania środkami publ.
w tym z art. 44 ust. 3 ufp.**

**Gospodarka środkami publ. jest jawna.
(art. 33 ust. 1 ufp).**

***Ww. przepisy – jako nieskutkujące sankcjami – zwykle
nie są stosowane przez organy prowadzące, pomimo,
że z art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp wynika obowiązek stosowania
ich przez podmioty w zakresie w jakim wykorzystują
środki publiczne lub dysponują tymi środkami.***





Typowe ryzyka do zbadania

- wydatek niebieżący, tj. majątkowy lub niedotyczący okresu na który udzielono dotacji,
- wydatek dokonany niezgodnie z zasadami ufp.,
- brak wydatku (rozliczenie „po kosztach” lub bez dokumentów źródłowych),
- wydatek na zadania niezwiązane z wychowaniem, kształceniem i opieką, w tym profilaktyką społeczną
- wydatek na zadania organu,
- wydatek na osobiste potrzeby osób prowadzących,
- niedopełnienie lub naruszenie wymogów formalnych;





Zarys metodyki kontroli

- 1) czy był wydatek (czy nastąpiła zapłata),
- 2) czy wydatek był bieżący (tj. niemajątkowy i przynależny oraz wykorzystany w okresie na który udzielono dotacji),
- 3) czy wydatek był w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (nie na działalność wspomagającą, dotacja jest skierowana na ucznia!)
- 4) czy wydatek był dokonany z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp (czy był celowy, oszczędny, w wysokości i terminie wynikającym z zaciągniętych wcześniej zobowiązań),





Organizacja kontroli

I. Przygotowanie do kontroli

1. upoważnienie do kontroli na podstawie przepisów uchwały jst.;
2. przegląd wstępny – zapoznanie się z przepisami, zebranie ogólnych informacji w jednostce dot.:
 - struktury materialnej i organizacyjnej,
 - sposobu prowadzenia dokumentacji księgowej,
 - kompletności dokumentacji;
3. opracowanie programu kontroli – ustalenie zagadnień do kontroli, doboru próby do badania, wielkości prób, terminu na czynności kontrolne w jednostce;





Organizacja kontroli

II. Postępowanie kontrolne (czynności w jednostce):

1. szczegółowe badanie stanu faktycznego i dokumentacji (organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania), w tym w miarę potrzeb – pobranie wyjaśnień, oględziny itp.);
2. sporządzenie protokołu kontroli (lub innego równoważnego dokumentu – wg zapisów uchwały) zawierającego opis ustaleń kontroli;
3. przekazanie protokołu kontroli do podpisu kontrolowanemu z odpowiednim pouczeniem;





Organizacja kontroli

III. Postępowanie pokontrolne

1. analiza ewentualnych zastrzeżeń do ustaleń kontroli,
 - uznane – uwzględnić w protokole kontroli lub wystąpieniu pokontrolnym,
 - nieuznane – uzasadnić w wystąpieniu pokontrolnym;
2. wystąpienie pokontrolne – **ocena** zawierająca:
 - kwotę zakwestionowanej części dotacji (o ile występuje), jej składniki z uzasadnieniem każdej pozycji,
 - zalecenie zwrotu tej części dotacji z wyznaczeniem terminu – np. 15 dni od daty otrzymania wystąpienia,
 - zalecenie wyeliminowanie innych nieprawidłowości;
 - prawo do wniesienia zastrzeżeń do zaleceń (jeśli uchwała jst. przewiduje);



Zwrot dotacji (przypomnienie)

wyznaczony termin na zwrot części dotacji wynika z art. 252 ust. 1 ufp.

Dotacje udzielone z budżetu jst.:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,**
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości**
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami
w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych,
w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności.





Typowe nieprawidłowości

- **Formalne** – np.: niewłaściwy rachunek bankowy we wniosku o dotację, transfery dotacji z rachunków bankowych szkół na rachunki bankowe organu prowadzącego, płatności z innych rachunków niż rachunek szkoły,
- **Deklaratywne rozliczenie dotacji** – np. nieudokumentowanie wydatku (brak dowodów źródłowych lub/i brak potwierdzenia dokonania zapłaty),
- **Finansowanie z dotacji wydatków niebieżących** – np. po upływie roku, na który udzielono dotacji, spłacanie zobowiązań wymagalnych, zaliczkowanie przyszłych usług i zakupów oraz zakupy inwestycyjne (np. samochód, kserokopiarka), wydatki i zakupy inwestycyjne, modernizacje wynajmowanych budynków;



Typowe nieprawidłowości

- **Wydatki bezpodstawne** (niezgodne z art. 80 ust. 3d i 90 ust. 3d):
 - **na obowiązkowe zadania organu** – np. na obsługę księgową, kadrową, administracyjną, prawną, informatyczną doradztwo, z zakresu bhp, monitoring i ochronę obiektu,
 - **na osobiste wydatki organu prowadzącego** – np. na zakup/leasing i eksploatację samochodów, składki ZUS właścicieli przedszkoli z tyt. prowadzonej działalności gospodarczej, dobrowolne ubezpieczenia, prywatne zakupy, podróże służbowe i usługi hotelowe, szkolenia menedżerskie, zasilanie obcych kont bankowych, wypłaty z bankomatu,
 - **inne** – np. na reklamę i promocję, organizację imprez okolicznościowych, finansowanie szkół w innych miastach, działalność i wyposażenie oraz wynagrodzenia pracowników w jednostkach organizacyjnych organu prowadzącego,



Typowe nieprawidłowości

- **Wydatki nieefektywne:**
 - finansowanie nadmiernych kosztów wynajmu i telefonów,
 - nieograniczone limitem wynagrodzenia dyrektorów szkół lub zarządów organów prowadzących,
 - nadmierne wydatki na szkolenia (np. zagraniczne, za wygórowane ceny, studia podyplomowe dla nowo zatrudnianych nauczycieli lub po wygaśnięciu umowy),
 - przeznaczenie znacznej części dotacji na wynagrodzenia i umowy cywilnoprawne organu prowadzącego lub członków zarządu organu prowadzącego (np. aż 33% dotacji – dla 1 osoby fizycznej będącej organem prowadzącym, 67% dotacji dla 4 osób – członków zarządu organu prowadzącego),





Nasze obowiązki

**Każda kontrola powinna być
adekwatna, efektywna i skuteczna.**

(art. 69 ust. 1 ufp)





Urząd Miasta Lublin

Warunki skutecznej kontroli

- **przepływ informacji pomiędzy Urzędem a organami prowadzącymi szkoły niesamorządowe,**
(spotkania informacyjne o zm. przepisów uso i prawa miejscowego, zakładka na stronie internet. Urzędu itp.),
- **dobra komunikacja i współpraca wydziału kontrolującego z właściwym ds. oświaty,**
- **dobre przygotowanie do kontroli** (w tym opracowanie list kontrolnych, arkuszy kalkulacyjnych),
- **dobrze napisane wystąpienie pokontrolne**
(jasne, zwarte i przejrzyste, dostarczone na czas) ,
- **dobre przygotowanie osób prowadzących postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości**



Za uwagę dziękuje

Anna Morow

Polecam również:

- Anna Morow: Kontrole wykorzystania dotacji oświatowych – „Wspólnota” nr 8/1118 z 2013 r.,
- Krystyna Więclawska-Stysz: Cel dotacji, czyli dofinansowanie szkoły, a nie organu prowadzącego – Gazeta Samorządu i Administracji Nr 15-16/2013.
- Informacje o wynikach kontroli NIK (LGD-4101-016/11, LPO-4101-00/2012) – nik.gov.pl,
- orzecznictwo WSA.

