



LPO-4101-01-00/2012
Nr ewid.: 157/2012/P12160/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**FINANSOWANIE
PONADGIMNAZJALNYCH SZKÓŁ NIEPUBLICZNYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Poznaniu:

Jan Kołtun

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 25.07.2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Istotne ustalenia kontroli	10
3.1.1. Uchwały organów stanowiących JST w sprawie udzielania dotacji szkołom niepublicznym.....	10
3.1.2. Ustalanie przez JST kwot dotacji dla szkół niepublicznych	11
3.1.3. Kwoty subwencji uzyskane przez JST z tytułu funkcjonowania szkół niepublicznych a kwoty dotacji przekazane tym szkołom	14
3.1.4. Rozliczanie i kontrola wykorzystania dotacji	15
3.1.5. Wywiązywanie się szkół z obowiązków w zakresie przekazywania danych, stanowiących podstawę udzielania dotacji	16
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	18
4.1. Przygotowanie kontroli	18
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	18
5. ZAŁĄCZNIKI.....	19

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

szkoła niepubliczna – instytucja edukacyjna prowadzona przez osobę prawną lub osobę fizyczną na podstawie wpisu do ewidencji placówek i szkół niepublicznych, dokonanego we właściwej jednostce samorządu terytorialnego; szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej,

typy szkół ponadgimnazjalnych – dwu – i trzyletnie zasadnicze szkoły zawodowe, trzyletnie licea ogólnokształcące, trzyletnie licea profilowane, czteroletnie technika, dwuletnie licea uzupełniające (na podbudowie programowej zasadniczej szkoły zawodowej), trzyletnie technika uzupełniające (na podbudowie programowej zasadniczej szkoły zawodowej), szkoły policealne, trzyletnie szkoły specjalne przyspasiające do pracy uczniów z upośledzeniem umysłowym,

szkoły policealne – szkoły na podbudowie programowej szkoły ponadgimnazjalnej, umożliwiające osobom posiadającym wykształcenie średnie uzyskanie kwalifikacji zawodowych po zdaniu egzaminu; nauka trwa nie dłużej niż 2,5 roku,

SIO – system informacji oświatowej, służący uzyskiwaniu danych niezbędnych do prowadzenia polityki edukacyjnej państwa, podnoszenia jakości i upowszechnienia edukacji oraz do usprawnienia finansowania zadań oświatowych,

dotacja podmiotowa¹ – podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przysługujące, na mocy ustawy o systemie oświaty, podmiotom wskazanym w tej ustawie, przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie bieżących wydatków ponoszonych w związku z realizacją przez te podmioty zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej,

szkoła dla dorosłych – szkoła, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której przyjmowane są osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym przyjmowane są do szkoły,

obowiązek szkolny – trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia,

obowiązek nauki – trwa do ukończenia 18 roku życia,

podstawa obliczania dotacji¹ – iloczyn wydatków bieżących ustalonych w budżecie danego powiatu, ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju albo wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższy powiat² na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju **oraz** liczby uczniów (słuchaczy) szkoły dla której ustalana jest dotacja,

wskaźnik obliczania kwoty dotacji¹ – ustalona przez organ stanowiący JST³, stawka (np. w ujęciu procentowym) określająca jaka część podstawy obliczania dotacji będzie udzielona szkołom niepublicznym.

¹ Objaśnienie na użytek niniejszej kontroli.

² O którym mowa w art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

³ W tej kontroli rada powiatu lub rada miasta na prawach powiatu.

Temat kontroli

P/12/160: Finansowanie ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego.

Celem kontroli była ocena prawidłowości finansowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek nauki, przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego, w tym:

- ocena ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych,
- ocena ustalania wysokości dotacji dla szkół niepublicznych,
- ocena występowania ewentualnych mechanizmów korupcjogennych i ryzyka korupcji,
- ocena relacji kwot otrzymywanej przez JST subwencji oświatowej (z tytułu działania na terenie powiatu szkół niepublicznych) z kwotami dotacji udzielonymi tym szkołom,
- ocena wykonywania przez JST kontroli szkół niepublicznych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych tym szkołom.

Celem kontroli była również ocena prawidłowości wykazywania przez szkoły niepubliczne danych o liczbie uczniów (słuchaczy) w SIO oraz ocena zgodności danych przekazywanych do JST oraz rozliczeń otrzymywanych dotacji.

Ogólne tło badanej problematyki

Działalność szkół niepublicznych, zarówno tych, w których realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki⁴, jak i pozostałych szkół posiadających uprawnienia szkół publicznych, jest dofinansowywana środkami z budżetu właściwej JST. Głównym źródłem przychodów szkół i placówek niepublicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, jak i pozostałych szkół posiadających uprawnienia szkół publicznych, są czesne oraz dotacja przekazywana przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. Szkoły niepubliczne, zgodnie z obowiązującymi przepisami, mogą otrzymywać – na podstawie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ (zwanej dalej ustawą o systemie oświaty) – dotacje podmiotowe. Te mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły⁶.

Niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja otrzymują dotacje z budżetu gminy. Z kolei niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych otrzymują dotacje z budżetu powiatu. Dotacje udziela się szkołom na rok budżetowy (równoznaczny z rokiem kalendarzowym), a nie na rok szkolny.

Organ stanowiący JST ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz termin i sposób rozliczenia dotacji⁷.

W szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, **które nie realizują zadań wynikających z obowiązku szkolnego i obowiązku nauki**, dotacje na każdego ucznia przysługują w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących (które są ponoszone w szkołach publicznych

⁴ Art. 16 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁶ Art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

⁷ Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

tego samego typu⁸ i rodzaju) ustalonych w budżecie właściwej JST. W przypadku braku na terenie JST szkoły publicznej danego typu i rodzaju, do ustalenia wysokości dotacji przyjmowane są wydatki bieżące ponoszone na prowadzenie szkoły publicznej takiego typu lub rodzaju przez najbliższą JST. Podstawowym warunkiem otrzymania dotacji jest podanie właściwemu do udzielenia dotacji organowi JST (przez osobę prowadzącą szkołę) planowanej liczby uczniów, nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji⁹.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 10 stycznia do 26 kwietnia 2012 r.

Kontrola planowa niekoordynowana została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieści się w priorytecie dodatkowym na 2012 r. pn. „Poprawa efektywności systemu edukacyjnego”.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 września 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

Kontrola została przeprowadzona w 11 niepublicznych zespołach szkół, posiadających uprawnienia szkół publicznych, w tym w jednym w ramach kontroli rozpoznawczej¹⁰ oraz w 12 urzędach powiatów, dotujących szkoły niepubliczne (w tym w jednym przypadku w urzędzie miasta na prawach powiatu). Jedno z tych starostw zostało objęte kontrolą w ramach kontroli rozpoznawczej. Kontrole w JST przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹ pod względem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. W szkołach niepublicznych kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3, w związku z art. 5 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy, pod względem legalności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych podmiotów zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

⁸ Typy szkół – por. art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

⁹ Art. 90 ust 3 ustawy o systemie oświaty.

¹⁰ Kontrola rozpoznawcza (R/11/008) przeprowadzona w IV kwartale 2011 r.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli **negatywnie ocenia**¹² **skontrolowaną działalność JST** głównie ze względu na:

- niedostateczne określenie, w podejmowanych przez organy stanowiące uchwałach, trybu udzielania i rozliczania dotacji, w szczególności brak wskazania podstawy obliczania dotacji;
- nieprzestrzeganie przez organy wykonawcze obowiązujących zasad finansowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek nauki, polegające przede wszystkim na zastosowaniu niewłaściwej podstawy obliczania dotacji;
- niewskazanie w uchwałach organów stanowiących regulacji, w zakresie obliczania dotacji, w tym sposobu i kryteriów wyboru najbliższego powiatu prowadzącego szkoły publiczne, których wydatki powinny być podstawą obliczania dotacji dla szkół niepublicznych; decyzje w tym zakresie były podejmowane przez organy wykonawcze, które nie posiadały do tego ustawowych kompetencji;
- korzystanie w niedostatecznym stopniu z prawa kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom; zdarzały się też przypadki wykroczenia w toku tych kontroli poza zakres uprawnień JST.

Najwyższa Izba Kontroli **ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność szkół niepublicznych** w zakresie: prowadzenia bazy danych SIO, informowania JST o aktualnej liczbie słuchaczy, rozliczania uzyskiwanych dotacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie wykazywania w miesięcznych informacjach do JST mniejszej liczby uczniów niż wynikało to z dokumentacji nauczania.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Łączna kwota dotacji przekazanych przez kontrolowane JST szkołom niepublicznym w latach 2010 i 2011 stanowiła odpowiednio 50,2% i 54,2% części oświatowej subwencji ogólnej jaką otrzymały w tym czasie łącznie te powiaty z tytułu funkcjonowania na ich terenie szkół niepublicznych. [str. 14]
2. W sześciu spośród 12 skontrolowanych JST, organy stanowiące w uchwałach nie określiły podstawy obliczania dotacji w przypadkach braku na ich terenie szkół tego samego typu i rodzaju co ubiegająca się o dotację szkoła niepubliczna. [str. 10]
3. W żadnej JST, w uchwałach organów stanowiących nie określono trybu udzielania dotacji, uwzględniającego kryteria wyboru najbliższego powiatu, prowadzącego szkoły publiczne, którego bieżące wydatki miałyby stanowić podstawę do obliczenia dotacji. [str. 10]
4. W uchwałach rad dwóch powiatów nie podano wymaganego wskaźnika według którego określana była kwota dotacji przypadająca na jednego ucznia, a w jednym zamiast wskazania konkretnej wartości tego wskaźnika powtórzono ustawowy zapis, zgodnie z którym dotacja przysługuje na jednego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% wydatków ustalonych w budżecie powiatu. W konsekwencji oznaczało to przejęcie, bez podstawy prawnej, kompetencji organów stanowiących do określenia tej podstawy przez organy wykonawcze. W uchwałach ośmiu rad

¹² Oceniając działalność kontrolowanych podmiotów zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

powiatów wskaźnik ten został ustalony w minimalnym dopuszczalnym wymiarze, tj. 50%. W jednym przypadku wysokość tego wskaźnika została ustalona na poziomie 75%. [str. 10]

5. Rady dziewięciu powiatów (tj. 75% badanych JST), w podjętych uchwałach, zobowiązały dotowane szkoły do rozliczania dotacji, polegającego na wyszczególnianiu wydatków bieżących sfinansowanych środkami dotacji. Dotacje te są dotacjami podmiotowymi i dlatego podstawą ich rozliczenia powinna być wyłącznie liczba uczniów. [str. 11 i 15]

6. W sześciu powiatach uchwały w sprawie udzielenia dotacji nie zostały przedłożone regionalnej izbie obrachunkowej, pomimo że wymóg taki wynikał z obowiązujących przepisów. [str. 11]

7. W ośmiu skontrolowanych JST ustalanie kwot dotacji dla poszczególnych szkół niepublicznych nastąpiło z naruszeniem zasad i trybu, ustalonych w ustawie o systemie oświaty bądź w uchwałach rad powiatów i polegało głównie na zastosowaniu nieprawidłowej podstawy obliczania dotacji. [str. 11-13]

8. Kwoty dotacji w skali miesiąca, w przeliczeniu na jednego słuchacza danego typu szkoły dla dorosłych w poszczególnych powiatach były w nieuzasadnionym stopniu istotnie zróżnicowane. [str. 13 i 20]

9. W okresie objętym kontrolą samorządy powiatowe w ograniczonym stopniu korzystały z prawa kontroli wykorzystania dotacji przez niepubliczne szkoły. W 2010 r. cztery powiaty, a w 2011 r. dwa powiaty nie przeprowadziły kontroli w żadnej szkole. W tych przypadkach mógł zaistnieć korupcyjny mechanizm słabości kontroli. W przypadku trzech powiatów zakres przeprowadzanych kontroli wykraczał z kolei poza upoważnienie wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty. [str. 15]

10. Wszystkie skontrolowane szkoły (11) ubiegające się o dotacje wywiązały się z ustawowego obowiązku przekazania właściwej JST, do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowanej liczby uczniów. [str. 16]

11. W 10 spośród 11 szkół liczba uczniów (decydująca o wysokości uzyskiwanej dotacji), wykazana w comiesięcznych informacjach przekazywanych do JST została zaniżona w stosunku do liczby ujętej w dokumentacji nauczania. Stwierdzano również przypadki zamieszczania w bazach SIO danych o liczbie uczniów, które były niezgodne z danymi zamieszczonymi w dokumentacji szkół. [str. 16-17]

2.3 Uwagi i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że ustawowe regulacje w zakresie finansowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych (art. 90 ust. 3) nie były przestrzegane zarówno przez organy stanowiące jak i organy wykonawcze JST, m.in. z powodu niejednorodnej interpretacji metodyki określania podstawy do ustalenia wysokości dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli proponuje rozważenie podjęcia działań w celu wprowadzenia zmiany ustawowego sposobu obliczania dotacji dla niepublicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Zmiana ta mogłaby polegać na zastąpieniu dotychczasowej podstawy obliczania dotacji tj. ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, kwotami przewidzianymi na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez JST. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie zaproponowanej zmiany pozwoliłoby na zrezygnowanie m.in. z korzystania z nieweryfikowalnych danych o wydatkach ponoszonych przez najbliższy powiat na prowadzenie szkół

publicznych danego typu lub rodzaju. Wyeliminowane zostałyby też problemy związane z ustalaniem podstawy obliczania dotacji, tj. m.in. ustaleniem wydatków w poszczególnych szkołach publicznych, działających najczęściej w ramach zespołów, dla których wydatki są planowane i realizowane łącznie. W konsekwencji, proponowana zmiana spowodowałaby uproszczenie trybu obliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, a tym samym mogłaby istotnie ograniczyć skalę występujących nieprawidłowości przy ustalaniu kwot dotacji. Uzasadnieniem przemawiającym za takim sposobem obliczania dotacji jest również i to, że zakres danych zamieszczanych przez poszczególne niepubliczne szkoły w SIO, na podstawie których ustalana jest w budżecie państwa część oświatowa subwencji ogólnej dla każdej JST, w wystarczającym stopniu uwzględnia specyfikę tych szkół, w tym ich typ i rodzaj. Możliwość ustalenia „udziału” (kwotowego) każdej ze szkół funkcjonującej na terenie powiatu w uzyskiwanej przez ten powiat części oświatowej subwencji ogólnej, wynika z danych zamieszczanych w SIO.

3.1 Istotne ustalenia kontroli

3.1.1 Uchwały organów stanowiących JST w sprawie udzielania dotacji szkołom niepublicznym

Organ stanowiący JST ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji¹³.

W sześciu JST¹⁴ nie ustalono trybu udzielania dotacji uwzględniającego podstawę ich obliczania w przypadkach gdyby powiat nie prowadził szkół publicznych typu i rodzaju odpowiadających szkołom niepublicznym otrzymującym dotacje. Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, do ustalania wysokości dotacji powinny być przyjmowane wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

Pojęcie „najbliższy powiat” jest pojęciem nieostrym, niezdefiniowanym przez ustawodawcę (próby zdefiniowania tego pojęcia nie podejmowały także organy stanowiące JST w uchwałach dotyczących trybu udzielania dotacji). Brak kryteriów ustalania znaczenia pojęcia „najbliższy powiat”, pozwalał na praktycznie dowolną interpretację tego pojęcia przez organy wykonawcze powiatów (zarządy), co skutkowało uznaniowością i brakiem jednolitości w tym zakresie¹⁵.

Dobór najbliższego powiatu, z którego pochodziły dane porównawcze miał bezpośredni wpływ na wysokość podstawy obliczania dotacji, a tym samym na ostateczną jej kwotę.

Na przykład:

Zarząd powiatu gnieźnieńskiego, którego uchwała rady nie określała kryterium wyboru „najbliższego powiatu”, ustalając wysokość dotacji dla liceum ogólnokształcącego dla dorosłych, jako podstawę obliczenia dotacji przyjął wydatki ponoszone w powiecie pleszewskim – 133,07 zł (który nie sąsiaduje z powiatem gnieźnieńskim). Przyjęta podstawa obliczenia dotacji była najniższa spośród danych zebranych w tym zakresie w innych powiatach: poznański – 181,00 zł, słupecki (powiaty sąsiadujące) – 254,20 zł i jarociński – 141,22 zł (powiat niesąsiadujący).

W uchwałach ośmiu (66% badanych) rad powiatów¹⁶ wskaźnik, według którego określona została kwota dotacji przypadająca na jednego ucznia został ustalony w minimalnym dopuszczalnym wymiarze tj. 50%. W jednym przypadku¹⁷ wysokość tego wskaźnika została ustalona na poziomie 75%. W dwóch powiatach¹⁸ nie podano natomiast żadnego wskaźnika, zaś w jednym¹⁹ w uchwale organu stanowiącego powtórzono jedynie ustawowy zapis, według którego dotacja przysługuje na jednego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących ustalonych w budżecie powiatu. W tym ostatnim przypadku określono zatem tylko dolną granicę tego wskaźnika. W trzech ww. wymienionych przypadkach, decyzja w sprawie określenia wskaźnika obliczania dotacji została więc pozostawiona nieuprawnionemu do tego organowi wykonawczemu.

¹³ Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

¹⁴ Powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, grodziski, kościański, ostrowski i miasto Konin.

¹⁵ Zarządy JST uznawały np. że chodzi o powiat, którego siedziba jest fizycznie najbliższej położona w stosunku do siedziby powiatu dokonującego ustalenia podstawy dotacji, lub też o powiat, który bezpośrednio graniczy z powiatem dokonującym ustalenia takiej podstawy. Spotkać można było również takie interpretacje, które, pod pojęciem „najbliższy powiat” upatrywały jedynie cechy podobieństwa pod względem charakteru lub wielkości obszaru albo liczby ludności.

¹⁶ Powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, gnieźnieński, kolski, krotoszyński, ostrowski, pilski i miasto Konin.

¹⁷ Powiat grodziski.

¹⁸ Powiaty: kościański, wrzesiński.

¹⁹ Powiat rawicki.

Rady dziewięciu (75% badanych) powiatów²⁰, w podjętych uchwałach, zobowiązały dotowane szkoły do rozliczania dotacji, w formie wykazu wydatków bieżących sfinansowanych środkami dotacji. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem sądów administracyjnych, dotacja przyznawana placówkom niepublicznym ma charakter dotacji podmiotowej i nie powinna podlegać obowiązkowi rozliczania co do kierunków jej wykorzystania²¹.

Prawidłowość wykorzystania dotacji na wydatki bieżące może być natomiast sprawdzana w ramach kontroli, o której mowa w art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty (w granicach określonych w tym przepisie²²).

W sześciu powiatach²³ uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu JST dla szkół niepublicznych nie zostały przez starostów przekazane regionalnej izbie obrachunkowej. Tym samym nie została wykonana dyspozycja art. 78 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴, w związku z art. 11 ust.1 pkt.4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²⁵, zgodnie z którą uchwały te należało przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

3.1.2 Ustalanie przez JST kwot dotacji dla szkół niepublicznych

Dotacje dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju na jednego ucznia pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji powinny być wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju²⁶.

Nieprawidłowości w zakresie ustalania kwot dotacji dla poszczególnych szkół niepublicznych (naruszenie obowiązujących zasad i trybu) stwierdzono w ośmiu (66% badanych) JST²⁷. Polegały one przede wszystkim na zastosowaniu niewłaściwej podstawy obliczania dotacji. Zamiast przyjmowania do obliczania kwoty dotacji, bieżących wydatków konkretnej szkoły publicznej prowadzonej przez powiat, tożsamej co do typu i rodzaju z dotowaną szkołą niepubliczną lub w przypadku braku takiej szkoły publicznej, wydatków szkoły publicznej danego typu lub rodzaju w najbliższym powiecie, posługiwano się wydatkami zaewidencjonowanymi łącznie dla różnych typów szkół działających w ramach zespołów szkół lub średnimi wydatkami kilku szkół. Kwoty dotacji ustalano także kierując się kwotami otrzymywanymi przez JST w części oświatowej subwencji ogólnej.

W latach 2010–2011, z naruszeniem zasad dotowania szkół niepublicznych, kontrolowane JST wydatkowały odpowiednio 8.157.301 zł i 10.081.705 zł.

²⁰ Powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, gnieźnieński, kolski, krotoszyński, kościański, pilski, rawicki, wrzesiński i miasto Konin.

²¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2009 r. I SA/Kr 974/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2011 r. w sprawie o sygn. I SA/Gd 663/11.

²² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie o sygn. II SA/Bd 699/10.

²³ Powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, kolski, krotoszyński, rawicki, wrzesiński i miasto Konin.

²⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

²⁶ Art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

²⁷ Powiaty: chodzieski, gnieźnieński, kolski, krotoszyński, ostrowski, pilski, rawicki i miasto Konin.

Przykłady stwierdzonych nieprawidłowości:

Zarząd powiatu gnieźnieńskiego ustalił dotację dla niepublicznego policealnego Studium Medycznego TEB Edukacja, przyjmując jako podstawę jej obliczenia kwotę przewidzianą na jednego ucznia tej szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej. W szkole tej nie był realizowany obowiązek nauki i dlatego kwota dotacji dla tej szkoły powinna wynosić, zgodnie z uchwałą rady, 50% ustalonych w budżecie powiatu gnieźnieńskiego wydatków bieżących ponoszonych w publicznych szkołach tego samego typu i rodzaju lub wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Łączna kwota dotacji udzielonej Studium Medycznemu TEB Edukacja w latach 2010–2011, z naruszeniem ustawowych zasad, wyniosła 531.814,14 zł.

W powiecie kolskim jako podstawę ustalania wysokości dotacji na 2010 r. dla wszystkich ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych dla dorosłych, przyjmowano średnie kwoty wydatków ponoszonych na prowadzenie szkół publicznych przez powiat kolski (uzupełniające liceum ogólnokształcące dla dorosłych, uzupełniające technikum dla dorosłych i policealna szkoła dla dorosłych) oraz przez powiat kutnowski (liceum ogólnokształcące dla dorosłych i technikum dla dorosłych). Średnie wydatki ponoszone w zespołach szkół w 2010 r. były również podstawą do ustalenia wysokości dotacji na 2011 r. dla dotowanych przez powiat kolski trzech uzupełniających liceów ogólnokształcących dla dorosłych, czterech techników uzupełniających dla dorosłych oraz czterech szkół policealnych dla dorosłych. Przy ustalaniu dotacji na 2011 r. dla czterech niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz dla jednego technikum dla dorosłych, Zarząd Powiatu korzystał z informacji o ustalonych w budżecie powiatu sieradzkiego na 2010 r. wydatkach ponoszonych na prowadzenie liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i uzupełniającego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych. Wydatki te nie dotyczyły roku 2011, na który powiat kolski udzielał dotacji szkołom niepublicznym. Łączna kwota dotacji udzielonych szkołom z naruszeniem zasad dotowania szkół niepublicznych wyniosła 1.482.868,58 zł (770.032,68 zł w 2010 r. i 712.835,90 zł w 2011 r.).

W Urzędzie Miejskim w Koninie (w latach 2010 i 2011) ustalając kwoty dotacji, jako podstawę obliczania dotacji, stosowano dwie kwoty dla wszystkich typów i rodzajów ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych. Dla liceów ogólnokształcących i uzupełniających liceów ogólnokształcących: 260 zł w 2010 r. i 320 zł w 2011 r. Odpowiednio kwota dotacji dla policealnych szkół zawodowych, techników uzupełniających oraz techników wynosiła: 318 zł i 354 zł. Kwoty te obliczane były na podstawie zaewidencjonowanych wydatków budżetowych zespołów szkół w układzie rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Dla Szkoły Policealnej, prowadzonej przez Zespół Edukacji WIEDZA sp. z o.o. (kształcącej w zawodzie technik farmacji), w latach 2010 i 2011 udzielono dotacji (odpowiednio 197.160 zł i 149.778 zł) przyjmując jako podstawę jej obliczenia 100% ustalonych w budżecie wydatków na prowadzenie szkół publicznych (w przeliczeniu na jednego ucznia)²⁸, mimo że należało zastosować, zgodnie z uchwałą rady, wskaźnik w wysokości 50%. W latach 2010 i 2011 miasto Konin przekazało działającym na jego terenie szkołom niepublicznym dotacje w kwotach, odpowiednio 4.788.814 zł i 6.055.942 zł. Wszystkie dotacje zostały przyznane z naruszeniem trybu ich udzielania.

Zarząd powiatu ostrowskiego zamiast przyjmować do obliczeń dotacji, zgodnie z uchwałą rady powiatu, 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, przyjmował 50% kwoty przewidzianej na jednego słuchacza szkoły publicznej dla dorosłych, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez powiat ostrowski. Tak nieprawidłowo – w świetle obecnie obowiązujących przepisów – ustalone kwoty dotacji wynoszące w przeliczeniu na jednego słuchacza 128,12 zł w 2010 r. i 138,99 zł w 2011 r. stosowano w jednakowej wysokości dla różnych typów dotowanych szkół; licea ogólnokształcące dla dorosłych, uzupełniające licea dla dorosłych, szkoły policealne. W przypadku Policealnej Szkoły Medycznej dla Dorosłych TEB kwota dotacji na jednego słuchacza ustalona została w wymienionych latach odpowiednio w wysokości 219,96 zł i 536,12 zł. Ustalenie stawek dotacji dla tej szkoły uzasadniano, bezpodstawnie, przepisami dotyczącymi podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty dotacji udzielone szkołom niepublicznym w sposób niezgodny z art. 90 ust 3 ustawy o systemie oświaty, wyniosły w tym przypadku: 557.095,40 zł w 2010 r. i 1.526.733,93 zł w 2011 r.

W Starostwie Powiatowym w Krotoszynie ustalając kwoty dotacji dla niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych (zaoczne) oraz dla niepublicznego liceum uzupełniającego (zaoczne), tj. dla szkół dwóch różnych typów, przyjmowano do obliczeń łączne wydatki ponoszone w publicznych liceach ogólnokształcących (dienne),

²⁸ Wyliczenia dokonano na podstawie wydatków bieżących szkół policealnych prowadzonych przez miasto Konin – CKU (w 2010) i CKU i Zespół Szkół Górniczo – Energetycznych (w 2011 r.).

zaewidencjonowane w rozdziale 80120 klasyfikacji budżetowej (licea). Z kolei, wyliczając kwoty dotacji dla niepublicznych szkół policealnych (zaoczne), za podstawę przyjmowano łączne kwoty wydatków bieżących ponoszonych przez publiczną zasadniczą szkołę zawodową (dzienna) oraz publiczną techniką (dziennie), zaewidencjonowanych w rozdziale 80130 (szkoły zawodowe). Stosowany sposób ustalania kwot dotacji nie zapewniał zgodności z podstawową zasadą wynikającą z przywołanego art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Kwoty dotacji udzielone szkołom niepublicznym w sposób nieprawidłowy wyniosły w omawianym przypadku ogółem w latach objętych kontrolą 1.604.792,64 zł.

Z budżetu **powiatu chodzieskiego** udzielono (w 2010 r.) dotacji niepublicznemu technikum logistycznemu, mimo że osoba prowadząca tę szkołę nie podała zarządowi powiatu planowanej liczby uczniów (art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty), ani nie zwróciła się z wnioskiem o udzielenie dotacji (§ 4 i § 8 uchwały Rady Powiatu Chodzieskiego). Decyzję o udzieleniu dotacji tej szkole podjął starosta chodzieski. Szkole udzielono dotacji w łącznej kwocie 28.431,20 zł. Kwota ta, w wyniku ustaleń kontroli NIK, została w dniu 2 maja 2012 r. zwrócona.

Zarząd powiatu pilskiego w 2010 r., ustalając kwoty dotacji dla niepublicznych szkół, przyjął do obliczeń dotacji za okres od stycznia do kwietnia stawki obowiązujące w 2009 r., zamiast stawek ustalonych na 2010 r. W konsekwencji, 23 szkoły otrzymały środki mniejsze o 62.815,71 zł niż wynikałoby to z prawidłowego obliczenia z zastosowaniem stawki ustalonej na 2010 r.

W **Starostwie Powiatowym we Wrześni** w przypadku dwóch szkół w Miłosławiu – liceum ogólnokształcącego dla dorosłych oraz uzupełniającego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych – prowadzonych przez tę samą osobę fizyczną, dotacje, w łącznej wysokości 129.651,03 zł (75.106,08 zł w 2010 r. i 54.544,95 zł w 2011 r.), przekazano na rachunek bankowy organu prowadzącego, a nie szkoły. Przekazanie dotacji na rachunek organu prowadzącego było niezgodne z dyspozycją art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty (szkoła posiadała odrębny rachunek bankowy).

Starostowie, wyjaśniając okoliczności i przyczyny odstępowania od ustawowych uregulowań w zakresie udzielania dotacji szkołom niepublicznym, wskazywali m.in. na:

- brak możliwości dokładnego ustalenia wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia szkół publicznych tego samego typu i rodzaju co dotowane szkoły niepubliczne,
- to, że bardziej wiarygodny byłby sposób wyliczenia podstawy udzielenia dotacji na bazie własnych wydatków danego powiatu zaewidencjonowanych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej (licea, szkoły zawodowe); sposób ten – ich zdaniem – lepiej określał rzeczywiste wydatki związane z działalnością szkół publicznych danego powiatu, aniżeli informacja pozyskana z innego powiatu, która może być oparta na funkcjonowaniu jednej szkoły z niewielką liczbą uczniów, a przy tym jest przez dane starostwo niemożliwa do zweryfikowania.

Prawie wszystkie JST ustaliły wskaźnik obliczania dotacji na poziomie 50% wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych (wyjątek stanowił powiat grodziski – 75%). W tej sytuacji, za powód istotnego zróżnicowania kwot dotacji, w przeliczeniu na jednego słuchacza (miesięcznie) danego typu i rodzaju szkoły w poszczególnych JST objętych niniejszą kontrolą należy uznać m.in. nieprzestrzeganie obowiązującego trybu ich udzielania. W 2010 r. kwota dotacji w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących dla dorosłych w skali miesiąca wynosiła: od 58,44 zł w powiecie wrzesińskim do 210,18 zł w powiecie krotoszyńskim, w liceach ogólnokształcących dla dorosłych: od 66,53 zł w powiecie gnieźnieńskim do 210,18 zł w powiecie krotoszyńskim, w szkołach policealnych, kształcących w zawodach medycznych: od 219,96 zł w powiecie ostrowskim do 753,69 zł w powiecie gnieźnieńskim. W następnym, 2011 r., rozpiętości w tym zakresie uległy zwiększeniu. Na przykład w uzupełniających liceach ogólnokształcących: od 51,75 zł (powiat wrzesiński) do 247,22 zł (powiat krotoszyński) oraz w szkołach policealnych (medycznych): od 318,00 zł (miasto Konin) do 816,74 zł (powiat gnieźnieński).

Kształtowanie się kwot dotacji w różnych typach szkół, w powiatach objętych kontrolą, w latach 2011–2012 przedstawiono w załączniku nr 2 do Informacji.

3.1.3 Kwoty subwencji uzyskane przez JST z tytułu funkcjonowania szkół niepublicznych a kwoty dotacji przekazane tym szkołom

Uzyskiwane przez JST kwoty części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu funkcjonowania na ich terenie szkół niepublicznych stanowiły wystarczające źródło dochodu na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem dotacji dla tych szkół. Szczegółowe dane obejmujące skontrolowane JST zostały zamieszczone w zestawieniu tabelarycznym:

Powiat / Miasto na prawach powiatu	Kwota subwencji z tytułu funkcjonowania szkół niepublicznych ²⁹ (zł)	Kwota dotacji przekazana szkołom niepublicznym (zł)	2/1 (%)	Kwota subwencji z tytułu funkcjonowania szkół niepublicznych (zł)	Kwota dotacji przekazana szkołom niepublicznym (zł)	5/4 (%)
	1	2	3	4	5	6
	2010			2011		
Chodzieski	1.534.844	415.329	27,1	1.738.249	422.509	24,3
Czarnkowsko-Trzcianecki	2.638.004	869.985	33,0	2.449.951	791.771	32,3
Gnieźnieński	4.490.841	1.520.125	33,8	3.414.781	1.233.999	36,1
Grodziski	1.314.248	634.172	48,3	1.540.026	736.596	47,8
Kolski	3.046.078	1.993.697	65,5	3.186.334	2.079.238	65,3
m. Konin	5.313.125	4.788.814	90,1	7.644.303	6.055.942	79,2
Kościański	2.514.909	760.590	30,2	-	-	-
Krotoszyński	1.552.960	973.923	62,7	1.987.512	1.282.543	64,5
Ostrowski	1.026.531	557.095	54,3	2.002.860	1.526.734	76,2
Pilski	6.341.215	2.802.496	44,2	8.053.641	3.652.308	45,3
Rawicki	1.513.392	532.888	35,2	1.252.089	457.794	36,6
Wrzesiński	740.385	221.086	29,9	713.261	183.411	25,7
Razem	32.026.534	16.070.200	50,2	33.983.007	18.422.845	54,2

W latach objętych kontrolą wysokość środków przekazywanych w formie dotacji szkołom niepublicznym była zróżnicowana i wynosiła: w 2010 r. od 27,1%³⁰ do 90,1%³¹ środków części oświatowej subwencji ogólnej jakie otrzymywały kontrolowane powiaty z tytułu funkcjonowania na ich terenie szkół niepublicznych, w 2011 r. relacje te kształtowały się odpowiednio w tych samych powiatach od 24,3% do 79,2%. Ogółem we wszystkich 12 powiatach omawiany wskaźnik w latach 2011 i 2012 wynosił odpowiedni 50,2% i 54,2%.

Z przedstawionych danych wynika, że tylko część środków subwencji oświatowej, jakie otrzymywały JST z tytułu funkcjonowania na ich terenie szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, była przeznaczana na ich dotowanie.

²⁹ Wykazane kwoty subwencji dotyczą realizacji zadań szkolnych (SOA-kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych i SOB-kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań pozaszkolnych) i zostały ustalone na podstawie danych zamieszczonych w SIO oraz „metryczki oświatowej”.

³⁰ Powiat chodzieski.

³¹ Miasto Konin.

3.1.4 Rozliczanie i kontrola wykorzystania dotacji

Organy stanowiące JST, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustalają tryb udzielania dotacji, w tym zakres danych które powinny być zawarte w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia tych dotacji.

Organy wykonawcze dziewięciu kontrolowanych JST, zgodnie z obowiązującymi uchwałami rad powiatów, egzekwowały od dotowanych szkół rozliczenia udzielonych dotacji. Rozliczenia te zawierały nie tylko dane o liczbie uczniów, kwotach dotacji otrzymanych i kwotach dotacji wykorzystanych ale również specyfikacje wydatków sfinansowanych ze środków dotacji. W siedmiu powiatach³² wykazy poniesionych wydatków były zamieszczone w rozliczeniach rocznych, natomiast w dwóch powiatach³³, niepubliczne szkoły, specyfikacje poniesionych wydatków sporządzały każdego miesiąca. Szkoły niepubliczne wywiązywały się z obowiązku przedkładania rozliczeń według ustalonego trybu.

Dotacje przekazywane szkołom niepublicznym są dotacjami podmiotowymi (por. uwagi zamieszczone na str. 11). Jedynym kryterium rozliczenia udzielonych dotacji powinna być liczba uczniów³⁴. Brak jest podstaw prawnych do zobowiązania podmiotu dotowanego do okresowego (co miesiąc lub raz do roku) przedstawiania zestawień faktur (rachunków).

Prawidłowość wykorzystania dotacji (na wydatki bieżące), zgodnie z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, może być przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Organy JST od 22 kwietnia 2009 r. mogą kontrolować³⁵ prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom niepublicznym. Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania³⁶.

W okresie objętym kontrolą starostwa powiatowe w ograniczonym stopniu korzystały z prawa kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez niepubliczne szkoły. W 2010 r. cztery (33% badanych) powiaty³⁷ a w 2011 r. dwa (17%) powiaty³⁸ nie przeprowadziły kontroli w żadnej szkole. W przypadku trzech (25%) powiatów³⁹ zakres przeprowadzanych kontroli wykraczał z kolei poza upoważnienie wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty⁴⁰. Przedmiotem tych kontroli była bowiem nie tylko prawidłowość wykorzystania udzielonych dotacji ale również prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, rzetelność opisywania dokumentów potwierdzających dokonanie wydatku, czy też prawidłowość kalkulowania kosztów usług finansowanych ze środków dotacji.

W dwóch przypadkach⁴¹, mimo ustaleń kontroli przeprowadzanych przez starostwa, z których wynikało, że szkoły wykazywały w comiesięcznych informacjach mniejszą liczbę słuchaczy niż to wynikało z dokumentacji przebiegu nauczania, JST nie korygowały kwot należnych tym szkołom dotacji.

³² Powiaty: gnieźnieński, kolski, kościański, krotoszyński, pilski, rawicki i miasto Konin.

³³ Powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, wrzesiński.

³⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 18 czerwca 2009 r. – I SA/Kr 683/09 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2011 r. w sprawie o sygn. I SA/Gd 663/11.

³⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 38 lit. f) ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz. U. Nr 56 poz. 458) zmieniającej ustawę o systemie oświaty z dniem 22 kwietnia 2009 r.

³⁶ Art. 90 ust. 3e i 3f ustawy o systemie oświaty.

³⁷ Powiaty: chodzieski, gnieźnieński, ostrowski, wrzesiński.

³⁸ Powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, ostrowski.

³⁹ Powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, kolski, pilski.

⁴⁰ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 23 marca 2011 r. – I ISA/Bd699/10.

⁴¹ Powiat grodziski i miasto Konin.

Przykładowo:

Urząd Miejski w Koninie w toku kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2010 r. w szkole policealnej prowadzonej przez Centrum Szkoleniowe „Wiedza” ustalił, że rzeczywista liczba uczniów była większa o 30, od liczby wykazanej w informacji przekazanej do Urzędu. W tym przypadku kwota należnej tej szkole dotacji nie została skorygowana, mimo że zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dotacje dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia.

3.1.5 Wywiązywanie się szkół z obowiązków w zakresie przekazywania danych, stanowiących podstawę udzielania dotacji

Organy prowadzące szkoły niepubliczne, ubiegające się o dotacje, prawidłowo informowały, tj. w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, właściwe JST o planowanej liczbie słuchaczy. Tylko w jednym przypadku⁴², termin przekazania tej informacji został przekroczony o dwa dni.

Dotacje dla szkół niepublicznych przysługują na każdego ucznia i są przekazywane na rachunek szkoły⁴³ w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Szkoły, zgodnie z uchwałami organów stanowiących powiatów były zobowiązane do przekazywania każdego miesiąca aktualnych informacji o liczbie uczniów w celu ustalenia kwoty dotacji należnej w danym miesiącu. Z tego obowiązku, kontrolowane jednostki wywiązywały się terminowo.

W miesięcznych informacjach o aktualnej liczbie uczniów przekazywano dane, które nie różniły się istotnie od danych wynikających z dokumentacji nauczania. W dziesięciu szkołach stwierdzono zaniżenia liczby uczniów, wynikające m.in. z błędów rachunkowych i omyłek lub też spowodowane były zabezpieczeniem się przed ewentualnym zwrotem dotacji nienależnie pobranych. Skutkowało to nieuzyskaniem przez te szkoły w latach 2010–2011, odpowiednio, dotacji w łącznej kwocie 68.422 zł i 31.621 zł.

Na przykład:

Zespół Prywatnych Szkół Średnich w Lesznie podawał, w informacjach do Starostwa, mniejszą liczbę słuchaczy niż wynikało to z dokumentacji nauczania. W informacjach tych ujmowano tylko słuchaczy, którzy wywiązali się z terminowego złożenia wymaganych dokumentów, uiścili niezbędne opłaty oraz terminowo oddali prace kontrolne. Zespół Szkół w wyniku takiego postępowania uzyskał, w okresie objętym kontrolą (2010–2011), dotacje w kwotach mniejszych od należnych odpowiednio o 20.499,76 zł i 7.765,04 zł.

Stwierdzono jeden przypadek nieujmowania w miesięcznych informacjach do organu dotującego słuchaczy nowo uruchamianych kierunków kształcenia.

Centrum Kształcenia dla Dorosłych w Grodzisku Wielkopolskim, sporządzając w 2010 roku miesięczne informacje o aktualnej liczbie słuchaczy (za okres od września do grudnia,) nie ujmowało w nich słuchaczy nowo uruchomionych kierunków (odpowiednio 113 we wrześniu i po 124 w październiku, listopadzie i grudniu 2010 r.). Postępowanie takie wynikało z przyjęcia sugestii pracowników starostwa, według których Centrum nie może uzyskać dotacji dla tej grupy słuchaczy ponieważ nie zostali oni uwzględnieni przy ustalaniu części oświatowej subwencji ogólnej na 2010 r. Centrum, w wyniku nieujęcia w informacjach za okres od września do grudnia 2010 r. słuchaczy nowo uruchomionych kierunków, nie uzyskało dotacji w wysokości 55.775 zł. Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dotacja przysługuje na każdego ucznia, pod warunkiem podania planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji. Mając na uwadze, że słuchacze nowo uruchomionych kierunków (od września 2010 r), prawidłowo nie zostali ujęci w SIO według stanu na dzień 30 września 2009 r., a starostwo zostało powiadomione o planowanej liczbie uczniów w 2010 r., dotacja powinna zostać udzielona na każdego słuchacza Centrum.

⁴² Spółka Cywilna (Jerzy Dudek, Artur Dudek, Kinga Dudek) – Zespół Szkół i Placówek Oświatowych w Rawiczu.

⁴³ Art. 90 ust. 3 i 3c ustawy o systemie oświaty.

W jednym przypadku⁴⁴, w informacjach za miesiące: od maja do sierpnia (w latach 2010–2011), nie wykazano absolwentów, którzy w danym roku szkolnym ukończyli naukę. Takie postępowanie wynikało ze stanowiska organu dotującego i oparte było na fakcie, że zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dotacja udzielana szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych przysługuje na „każdego ucznia”, a więc miarodajny w tym zakresie był termin zakończenia zajęć dydaktycznych.

Wyniki kontroli wskazują na rozbieżności w sposobie interpretowania aktualnie obowiązujących ustawowych zasad dotowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych. Kierując się interpretacjami Ministerstwa Edukacji Narodowej⁴⁵, dyrektorzy 10 spośród 11 objętych kontrolą szkół wykazywali w miesięcznych informacjach o liczbie uczniów, również absolwentów programowo najwyższych klas i semestrów szkół ponadgimnazjalnych, którzy ukończyli naukę w danym roku szkolnym.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w 2011 r. do Ministra Edukacji Narodowej⁴⁶ w związku z interpretacjami (przekazywanymi przez to ministerstwo jednostkom samorządu terytorialnego), dotyczącymi udzielania dotacji również z uwzględnieniem absolwentów w miesiącach lipiec i sierpień, zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 90 ust. 2a i 3 ustawy o systemie oświaty dotacja przysługuje na każdego ucznia (słuchacza) szkoły niepublicznej, a nie absolwenta tej szkoły. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, odpowiadając (29 marca 2012 r.) na kolejną interpelację poselską⁴⁷, podtrzymał dotychczasowe stanowisko ministerstwa w tej sprawie tj., że dotacja uwzględniająca absolwentów przysługuje również w miesiącach lipiec i sierpień. Poinformował jednocześnie o odmiennym stanowisku prezentowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Według poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty (druk nr 589), przewidywana jest zmiana brzmienia m.in. art. 90 wymienionej ustawy, zgodnie z którą dotacje mają przysługiwać również na każdego absolwenta do końca roku szkolnego w którym absolwent ukończył szkołę⁴⁸.

Dane o liczbie słuchaczy (wg stanu na dzień 30 września) zamieszczone przez sześć szkół⁴⁹ w SIO były w pełni zgodne z danymi wynikającymi z dokumentacji nauczania. W pozostałych szkołach, w latach 2010 i 2011, stwierdzano błędy w sporządzaniu tej sprawozdawczości – różnice te były jednak niewielkie. Najczęściej szkoły podawały mniejszą liczbę słuchaczy niż należało wykazać⁵⁰.

⁴⁴ Zespół Prywatnych Szkół Ponadgimnazjalnych i Gimnazjum Prywatne w Chodzieży.

⁴⁵ Podstawę takiej interpretacji stanowił fakt, że rok szkolny, zgodnie z art. 63 ustawy o systemie oświaty, kończy się z dniem 31 sierpnia, zaś dotacja udzielana szkołom niepublicznym ma charakter dotacji rocznej – por. ww. odpowiedzi z dnia 14 października 2008 r. i z dnia 22 lipca 2009 r. udzielone przez sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Krystynę Szumilas na interpelacje nr 5324 i 10222 w sprawie finansowania niepublicznych placówek oświatowych a także opinia prawna dotycząca dotacji dla szkół i przedszkoli w kontekście zakończenia roku szkolnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sporządzona w Biurze Analiz Sejmowych (znak BAS-WAL-635/12).

⁴⁶ Pismo znak: KNO-4111-01-22/2010 z dnia 8 sierpnia 2011 r.

⁴⁷ Interpelacja Posła Lecha Sprawki z dnia 28 lutego 2012 r. (nr 2600).

⁴⁸ Według stanu na dzień 18 lipca 2012 r. projekt zmiany ustawy został skierowany do I czytania w komisjach: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

⁴⁹ Zespół Prywatnych Szkół Ponadgimnazjalnych i Prywatne Gimnazjum w Chodzieży, Ośrodek Szkolenia i Doksztalcania w Kościanie, Centrum Kształcenia dla Dorosłych w Grodzisku Wielkopolskim, Centrum Kształcenia „Nauka” w Pile, Zespół Szkół i Placówek Oświatowych w Rawiczu, Zespół Szkół Stowarzyszenia Oświatowców Polskich we Wrześni.

⁵⁰ Edukacja „Lubasz” w Lubasz, Zespół Prywatnych Szkół w Lesznie, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Koninie, Prywatny Zespół Szkół w Czarnkowie, Zakład Doskonalenia Zawodowego – Centrum Kształcenia w Koninie.

4.1 Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek objętych kontrolą dokonano na podstawie osądu, z uwzględnieniem analizy ryzyka. Kontrolą zostały objęte powiaty które były organami rejestrującymi i dotującymi niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne w których nie był realizowany obowiązek nauki. Przy doborze szkół typowano jednostki funkcjonujące w ramach zespołów, prowadzących zajęcia dla osób dorosłych.

Planując tę kontrolę zakładano, że wyniki kontroli mogą zostać wykorzystane dla usprawnienia funkcjonowania systemu dotowania szkół niepublicznych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 23 skontrolowanych podmiotów w jednym przypadku, starosta kościański zgłosił zastrzeżenia do dyrektora delegatury NIK. Dotyczyły one ustaleń zawartych w protokole kontroli. Spośród ośmiu zastrzeżeń, dwa zostały uwzględnione, jedno uwzględnione częściowo a pozostałe pięć komisja odwoławcza oddaliła. Do ocen, uwag i wniosków, zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym, zastrzeżenia zgłosił z kolei starosta gnieźnieński. Komisja odwoławcza z pięciu zastrzeżeń uwzględniła jedno częściowo, pozostałe oddalając.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów Najwyższa Izba Kontroli wносиła m.in. o:

- ustalanie kwot dotacji dla poszczególnych szkół zgodnie z zasadami wynikającym z ustawy o systemie oświaty oraz z uchwał organów stanowiących JST,
- przygotowanie projektów uchwał organów stanowiących JST, dotyczących trybu udzielania dotacji dla szkół niepublicznych, uwzględniających podstawę obliczania dotacji, kryterium wyboru „najbliższego powiatu” oraz trybu rozliczania udzielanych dotacji podmiotowych wyłącznie na podstawie rzeczywistej liczby uczniów, a także o:
- wywiązywanie się z obowiązku przesyłania uchwał rady powiatu organom nadzoru.

W wystąpieniach do dyrektorów szkół wnoszono m. in. o:

- zapewnienie przekazywania w comiesięcznych informacjach do organów wykonawczych JST danych o liczbie uczniów, zgodnych z dokumentacją przebiegu nauczania,
- zapewnienie wprowadzania do bazy SIO danych o liczbie uczniów, zgodnych ze stanem faktycznym.

Spośród sformułowanych 42 wniosków pokontrolnych⁵¹, zrealizowano 40, w trakcie realizacji były dwa wnioski (stan na 18 lipca 2012 r.).

Finansowe rezultaty kontroli⁵², wyniosły (stan na dzień 18 lipca 2012 r.):

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości **19.503.793 zł**
w tym m.in.:
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa **18.239.006 zł**
- korzyści finansowe (pozyskane pożytki finansowe) **40.477 zł**

⁵¹ Łącznie z kontrolą rozpoznawczą R/11/008.

⁵² Łącznie z kontrolą rozpoznawczą R/11/008.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz ocen skontrolowanej działalności

L.p.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Zespół Szkół i Placówek Oświatowych w Rawiczu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	Urząd Miejski w Koninie	Negatywna
3.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Negatywna
4.	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Negatywna
5.	Prywatny Zespół Szkół w Czarnkowie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Zespół Prywatnych Szkół Ponadgimnazjalnych i Prywatne Gimnazjum w Chodzieży	Pozytywna, mimo stwierdzonych uchybień
8.	Zespół Szkół Stowarzyszenia Oświatowców Polskich we Wrześni	Pozytywna, mimo stwierdzonych uchybień
9.	Starostwo Powiatowe we Wrześni	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Starostwo Powiatowe w Rawiczu	Negatywna
11.	Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Koninie	Negatywna – prowadzenie baz danych oświatowych Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości – przekazywanie danych o liczbie słuchaczy do organu dotującego
12.	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Negatywna
13.	Centrum Kształcenia dla Dorosłych w Grodzisku Wielkopolskim	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.	Starostwo Powiatowe w Pile	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Edukacja „Lubasz” w Lubaszu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Centrum Kształcenia „Nauka” w Pile	Pozytywna
17.	Zespół Prywatnych Szkół w Lesznie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.	Starostwo Powiatowe w Kole	Negatywna
19.	Starostwo Powiatowe w Chodzieży	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
20.	Zakład Doskonalenia Zawodowego Centrum Kształcenia w Koninie	Pozytywna, mimo stwierdzonych uchybień
21.	Starostwo Powiatowe w Grodzisku	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Ośrodek Szkolenia i Doksztalcania w Kościanie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.	Starostwo Powiatowe w Kościanie	Negatywna

Kwoty dotacji (na jednego słuchacza miesięcznie) w różnych typach szkół niepublicznych

(zł)

Powiat / Miasto na prawach powiatu	2010					2011				
	Dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoła policealna kształcąca w zawodach medycznych	Liceum ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoła policealna dla dorosłych (bez medycznych)	Dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoła policealna kształcąca w zawodach medycznych	Liceum ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoła policealna dla dorosłych (bez medycznych)	Liceum ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoła policealna dla dorosłych (bez medycznych)
Chodzieski	71,31	-	-	74,16	71,31	-	-	-	-	70,04
Czarnkowsko-Trzcianiecki	86,16	313,38	-	90,10	94,26	343,29	-	-	-	112,04
Gnieźniński	58,44	753,69	66,53	79,83	51,75	816,74	57,06	85,64	57,06	85,64
Grodziski	107,00	-	107,00	115,00	122,00	-	118,00	118,00	118,00	118,00
Kolski	70,65	-	94,83	70,65	80,33	-	97,28	80,33	97,28	80,33
Konin	130,00	318,00	130,00	159,00	160,00	318,00	160,00	177,00	160,00	177,00
Kościański	67,00	-	67,00	69,00	-	-	-	-	-	-
Krotoszyński	210,18	333,67	210,18	183,27	247,22	338,68	247,22	199,93	247,22	199,93
Ostrowski	128,12	219,96	128,12	128,12	138,99	536,12	138,99	138,99	138,99	138,99
Piłski	87,89	314,90	89,72	82,29	94,26	344,45	74,83	105,69	74,83	105,69
Rawicki	76,00	-	76,00	100,00	78,00	-	78,00	102,00	78,00	102,00
Wrzesiński	58,44	-	66,54	60,90	51,75	-	66,57	59,35	66,57	59,35

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 139, poz. 814).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526).
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746 ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010 (Dz. U. Nr 222, poz. 1756) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2010 r.
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2011 r.
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Edukacji Narodowej
2. Minister Finansów
3. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji Nauki i Młodzieży
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
7. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Edukacji Nauki i Sportu
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Parlamentarzyści województwa wielkopolskiego (w wersji elektronicznej)
11. Centralne Biuro Antykorupcyjne
12. Starostowie i prezydenci miast województwa wielkopolskiego (w wersji elektronicznej)