



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4110-05-01/2012

R/12/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82
kno@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/12/006 - Funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.
Kontroler	Grzegorz Jasioneck, główny specjalista kontroli państwowej; upoważnienie do kontroli nr 080536 z dnia 6 czerwca 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Brzeziński, Prezydent Miasta od 26 listopada 2002 r. do 14 grudnia 2010 r.; Mieczysław Leon Czerniawski, Prezydent Miasta od 15 grudnia 2010 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ kontrolowaną działalność Miasta Łomża (dalej: *Miasto*) w zakresie prowadzenia ewidencji szkół niepublicznych i udzielania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych w latach 2009-2012 (do 31 maja).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadnia charakter i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na niewłaściwym uregulowaniu zasad udzielania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych w uchwałach Rady Miejskiej Łomży, nierzetelnych działaniach Urzędu w zakresie prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych oraz naliczania i przekazywania dotacji dla poszczególnych szkół, a w konsekwencji niegospodarnym wydatkowaniu środków publicznych na dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta.

W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie zasad udzielania dotacji szkołom niepublicznym nie określono jednoznacznie wskaźników obliczenia dotacji w oparciu o kwoty kalkulacyjne przyjęte w naliczeniu subwencji oświatowej i wynikające z wydatków bieżących planowanych w szkołach publicznych prowadzonych przez Miasto, przez co działania przypisane ustawowo organowi stanowiącemu Miasta pozostały do decyzji organu wykonawczego.

W Urzędzie przyjmowano niewłaściwe stawki jednostkowe do naliczania dotacji dla poszczególnych typów szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, a naliczone im dotacje ograniczano w sytuacji niezaplanowania wystarczających na ten cel środków w budżecie Miasta. Z tego względu w latach 2009-2012 (do 31 maja) Urząd nie przekazał należnych szkołom dotacji w łącznej kwocie 675.994,71 zł. Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki zostały naliczone w oparciu o zaniżone stawki jednostkowe w stosunku do wynikających z subwencji oświatowej, przez co w latach 2009-2011 szkołom tym przekazano dotacje niższe łącznie o kwotę 3.812.483 zł. Niepublicznym liceom ogólnokształcącym i uzupełniającym liceom ogólnokształcącym dla dorosłych naliczono w 2010 r. dotacje w kwocie zaniżonej łącznie o 72.302 zł ze względu na przyjęcie

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

do podstawy obliczenia dotacji zaniżonych stawek wydatków bieżących planowanych w tego samego typu szkołach publicznych.

Za podstawę naliczenia dotacji dla niepublicznych techników dla dorosłych przyjęto wydatki ponoszone w publicznych szkołach policealnych (prowadzonych przez Miasto), zamiast wydatków planowanych w tego samego typu i rodzaju szkołach publicznych, tj. technikach dla dorosłych.

W naliczaniu dotacji dla poszczególnych szkół i ich rozliczaniu w Urzędzie uwzględniano w liczbie uczniów także absolwentów szkoły, skutkiem czego w latach 2009-2011 zawyżono kwotę dotacji przekazanych poszczególnym szkołom wg przyjętych stawek jednostkowych o kwotę łączną 764.869 zł (naliczoną na ogółem 1.731 absolwentów szkół w okresie od zakończenia zajęć edukacyjnych do końca danego roku szkolnego).

Bez podstawy prawnej udzielano dotacji Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży. Spowodowane to było błędnym uregulowaniem zasad udzielania dotacji w uchwale Rady Miejskiej (w odniesieniu do dotacji udzielonej w 2009 r.) oraz wpisaniem z naruszeniem prawa do ewidencji szkół i placówek niepublicznych nowego zawodu kształcenia w tej szkole (w odniesieniu do lat 2009-2012).

Skutkiem zaniżania przekazywanych szkołom dotacji, w stosunku do kwot wynikających z przyjętych w Urzędzie stawek jednostkowych na ucznia, poniesiono dodatkowe wydatki z budżetu Miasta z tytułu uregulowania roszczeń o wypłatę dotacji dochodzonych przez Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi na drodze sądowej. W wykonaniu wyroku sądowego w 2011 r. przekazano Centrum dotację na prowadzenie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych na terenie Miasta przysługujące za 2008 r. i 2009 r. w kwocie 146.116 zł, ponosząc dodatkowe wydatki z tytułu odsetek za nieterminowe przekazanie dotacji w kwocie 36.741,17 zł oraz zwrotu kosztów sądowych w kwocie 20.912 zł (łącznie za dwie instancje).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencja szkół niepublicznych

*Opis stanu
faktycznego*

Według „ewidencji szkół i placówek niepublicznych” - prowadzonej przez Wydział Oświaty Urzędu Miejskiego w Łomży - na dzień 1 czerwca 2012 r. na terenie Miasta funkcjonowało ogółem 26 szkół niepublicznych, w tym 25 o uprawnieniach szkoły publicznej (2 gimnazja, 5 szkół ponadgimnazjalnych dla dzieci i młodzieży, 18 szkół ponadgimnazjalnych dla dorosłych).

Do ewidencji szkół niepublicznych wpisano siedem nowych szkół niepublicznych, rozpoczynających działalność w latach szkolnych 2008/2009-2011/2012 z jednoczesnym uzyskaniem uprawnień szkoły publicznej. Wszystkie wpisane do ewidencji szkoły uzyskały pozytywne opinie Podlaskiego Kuratora Oświaty o spełnieniu wymagań określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej: „u.s.o.”), wymaganych dla uzyskania uprawnień szkoły publicznej.

W latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 (do 31 maja) Prezydent Miasta wydał decyzje administracyjne w sprawie wykreślenia z ewidencji 12 szkół niepublicznych. W przypadku ośmiu jednostek, wykreślenie nastąpiło w związku zaprzestaniem działalności przez okres dłuższy niż trzy miesiące (na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 5 u.s.o.), a w przypadku czterech szkół w związku z niepodjęciem działalności przez szkołę w terminie wskazanym w zgłoszeniu do ewidencji (na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 u.s.o.).

[Dowód: akta kontroli str. 102-129]

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 2 października 2009 r. Pan Krzysztof Choiński - Zastępca Prezydenta Miasta wydał zaświadczenie Nr 2-1/2009/Z w sprawie zmiany treści wpisu do ewidencji w zakresie działalności Akademickiej Szkoły Ponadgimnazjalnej w Łomży, polegającej m.in. na wpisaniu kolejnego zawodu kształcenia w tej szkole, rozpoczynanego od 1 września 2010 r. Szkoła ta była wpisana do ewidencji jako szkoła prowadząca kształcenie w zawodzie technik informatyk, z określeniem rozpoczęcia działalności od 1 września 2009 r. z jednoczesnym nadaniem uprawnień szkoły publicznej. Wpisanie do ewidencji kształcenia w tej szkole od 1 września 2010 r. w zawodzie technik budownictwa wiązało się z uzyskaniem przez szkołę uprawnienia do kształcenia również w tym zawodzie na prawach szkoły publicznej. Wpisu do ewidencji dokonano bez wymaganej opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty o spełnieniu przez szkołę wymagań określonych w art. 7 ust. 3 u.s.o. w odniesieniu do nowego zawodu – technik budownictwa. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 82 ust. 2a u.s.o., zgodnie z którym w przypadku szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej ubiegającej się o nadanie uprawnień szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności wpis do ewidencji może nastąpić, jeżeli osoba prowadząca przedstawi pozytywną opinię kuratora oświaty, o spełnieniu wymagań określonych w art. 7 ust. 3 u.s.o.

W związku z dokonaniem z naruszeniem prawa wpisem do ewidencji Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży pobrała nienależnie na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o. dotacje naliczane na uczniów kształconych w zawodzie technik budownictwa w latach 2010-2012 (do 31 maja), przysługujące szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu sformułowanego w wyjaśnieniu złożonym przez Panią Mirosławę Kluczek - Zastępcę Prezydenta Miasta, że opinię taką Podlaski Kurator Oświaty wyraził w postanowieniu wydanym na etapie pierwotnego wpisu do ewidencji Akademickiej Szkoły Ponadgimnazjalnej, w którym nie wymieniono zawodów kształcenia, ale szkołę. W zaświadczeniu nr 2/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r. określono, że Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży jest szkołą niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej od dnia 1 września 2009 r. i prowadzi kształcenie w zawodzie technik informatyk. Zgodnie z art. 82 ust. 5 u.s.o. do zgłoszenia zmiany danych do wpisu do ewidencji odpowiednio stosuje się przepisy ust. 2-4, tj. również wynikający z ust. 2a wymóg przedstawienia opinii kuratora odnośnie spełniania wymagań do uzyskania uprawnień szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności w zawodzie objętym zmianą wpisu do ewidencji.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 4 u.s.o. wpis do ewidencji podlega wykreśleniu w przypadku dokonania wpisu z naruszeniem prawa.

[Dowód: akta kontroli str. 109, 130-131, 321-322]

2. W decyzji WOS.4321.4-2011 z dnia 9 września 2011 r. Prezydenta Miasta (podpisanej z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Panią Mirosławę Kluczyk - Zastępcę Prezydenta) wskazano niewłaściwą podstawę prawną wykreślenia z ewidencji Gimnazjum dla Dorosłych w Łomży. W uzasadnieniu decyzji podano jako podstawę prawną art. 83 ust. 1 pkt 1 u.s.o. oraz wyjaśnienie, że szkoła nie podjęła działalności od 1 września 2011 r. z powodu braku naboru. Faktycznie wymieniona szkoła rozpoczęła działalność, ponieważ prowadziła ją w roku szkolnym 2010/2011 (wg danych systemu informacji oświatowej na 30 września 2010 r. do dwóch oddziałów szkoły - klasa II i III - uczęszczało łącznie 19 słuchaczy). Od 1 września 2010 r. szkoła zaprzestała swojej działalności, a organ prowadzący złożył w dniu 5 września 2011 r. wniosek o jej wykreślenie z ewidencji w związku z brakiem naboru słuchaczy do dalszego kształcenia. Podstawą prawną wykreślenia szkoły z ewidencji w takiej sytuacji powinien być art. 83 ust. 1 pkt 5 u.s.o.

[Dowód: akta kontroli str. 123, 238, 323]

Prowadzona w Urzędzie „Ewidencja szkół i placówek niepublicznych” nie zawiera adresu siedziby osoby prowadzącej daną szkołę lub placówkę, przez co nie określa w pełni osoby prowadzącej szkołę niepubliczną. W przypadku osób fizycznych podawano tylko ich imię i nazwisko bez wskazania miejsca zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej nie w każdym przypadku wskazywano jej siedzibę. Brak w ewidencji wskazania siedziby (miejsca zamieszkania) osoby prowadzącej szkołę i stosowane uproszczenia w zapisie nazwy osoby prowadzącej szkołę nie zapewniają możliwości właściwego sporządzenia na jej podstawie zaświadczenia o wpisie do ewidencji. Zgodnie z art. 82 ust. 3a u.s.o. zaświadczenie zawiera wskazanie osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej szkołę.

[Dowód: akta kontroli str. 68-71]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Udzielanie dotacji na działalność szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych

2.1. Uregulowania w zakresie udzielania dotacji w aktach prawa miejscowego

*Opis stanu
faktycznego*

Zasady udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Łomży na działalność szkół niepublicznych w latach 2008-2012 (do 31 maja) regulowały dwie uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy i powiatu realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie Miasta Łomża przez osoby prawne i fizyczne: uchwała Nr 70/XIII/07 z dnia 27 czerwca 2007 r. oraz uchwała Nr 354/XLIX/09 z dnia 30 września 2009 r. (obowiązująca od 1 września 2009 r.). Uchwała Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r. została zmieniona uchwałami Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2011 r.³ i 29 lutego 2012 r.⁴

W uchwale Rady Miejskiej z dnia 27 czerwca 2007 r. (obowiązującej do 31 sierpnia 2009 r.) postanowiono, że szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i nauki otrzymują na każdego ucznia dotacje z budżetu Miasta w wysokości 50% wydatków bieżących zapisanych w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, w przeliczaniu na jednego ucznia (§ 5). W uchwale Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r. przyjęto, że niepubliczne ponadgimnazjalne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotacje z budżetu Miasta w wysokości nie niższej niż 50% planowanych wydatków bieżących zapisanych w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszonych w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez miasto, w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu i rodzaju (§ 2 ust. 6).

³ Uchwała Rady Miejskiej Łomży Nr 147/XIX/11 z dnia 28 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe realizowane w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Łomży przez osoby prawne i fizyczne (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 16).

⁴ Uchwała Rady Miejskiej Łomży Nr 167/XXI/12 z dnia 29 lutego 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany uchwały w sprawie udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe realizowane w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Łomży przez osoby prawne i fizyczne (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 802).

W obu uchwałach założono, że szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub nauki, otrzymują na każdego ucznia dotacje z budżetu Miasta w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto.

[Dowód: akta kontroli str. 37-65]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W załączniku Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r. nie określono w sposób jednoznaczny podstawy obliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, co było wymagane na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczenia dotacji. W uchwale powtórzono zasadę określoną w art. 90 ust. 3 u.s.o. stanowiącą, że niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotacje z budżetu Miasta w wysokości nie niższej niż 50% planowanych wydatków bieżących zapisanych w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszonych w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, w przeliczeniu na jednego ucznia. Podobnie w uchwale powtórzono zasadę określoną w art. 90 ust. 2a u. s.o. dotyczącą zasad dotowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

Użyte w uchwale zapisy nie wskazują jednoznacznie wysokości wskaźników - odpowiednio wydatków lub kwoty jednostkowej subwencji oświatowej - przyjętych do naliczania dotacji, a jedynie ich dolną granicę.

Z wyjaśnienia Pani Mirosławy Kluczek - Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że wymienione uregulowania uchwał Rady Miejskiej służyły ustaleniu minimalnego poziomu stawek dotacji na jednego ucznia szkół dotowanych, przyjmowanych w kolejnych rocznych budżetach Miasta, pozwalając jednocześnie na określenie tej stawki w wysokości odpowiadającej aktualnym możliwościom budżetu Miasta. Oznacza to, że decyzje w sprawie podstawy obliczania dotacji zostały pozostawione organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego.

[Dowód: akta kontroli str. 48-51, 209-211, 239-244]

2. W § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r., w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 września 2009 r. do 28 grudnia 2011 r., wprowadzono niewłaściwą regulację w odniesieniu do trybu składania wniosków o udzielenie dotacji szkołom niepublicznym. W wymienionym przepisie uchwały postanowiono, że dotacja może być przyznana od chwili jej utworzenia do końca roku budżetowego, poprzedzającego rok budżetowy, w którym dotacja przysługuje, w ramach środków przeznaczonych w budżecie Miasta dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych. W oparciu o wymieniony przepis w 2009 r. udzielono dotacji Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży prowadzonej przez Wyższą Szkołę Agrobiznesu w Łomży w kwocie 31.389 zł.

Powyższe uregulowanie było niezgodne z art. 90 ust. 3 u.s.o., gdyż pominięto w nim wymóg spełnienia ustawowego warunku uprawniającego do uzyskania dotacji, tj. podania przez osobę prowadzącą szkołę informacji o planowanej liczbie uczniów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Pani Mirosława Kluczek - Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że uchwała z dnia 30 września 2009 r. zawierała w § 3 ust. 1 zapis rozszerzający delegację art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wprowadzony do projektu przygotowanego przez Prezydenta Miasta Łomża w drodze poprawki przez Komisję Oświaty i Kultury Rady Miejskiej. Pomimo braku zastrzeżeń Wojewody Podlaskiego do uchwały, przy pierwszej zmianie uchwały (28 grudnia 2011 r.) zapis ten, na wniosek Prezydenta Miasta, został wykreślony.

[Dowód: akta kontroli str. 130-145, 240, 321]

3. W uchwale Rady Miejskiej z 30 września 2009 r. wprowadzono niewłaściwe uregulowanie w zakresie ustalania liczby uczniów szkoły będącej podstawą obliczenia dotacji. W § 3 ust. 7 lit. a załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono, że w miesiącach wakacyjnych (lipiec-sierpień) liczba uczniów uprawnionych do dotacji obejmuje stan wykazany w informacji miesięcznej w czerwcu, z wyłączeniem osób skreślonych z listy uczniów. Przyjęte rozwiązanie powoduje uwzględnienie w podstawie obliczenia dotacji absolwentów szkoły z danego roku szkolnego przez okres dwóch miesięcy wakacyjnych. Powyższe postanowienie jest niezgodne z art. 90 ust. 3 u.s.o., który stanowi, że dotacje przysługują na każdego ucznia. W latach 2009-2011 udzielono szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych dotacji z uwzględnieniem w podstawie jej naliczenia ogółem 1.731 absolwentów (przez okres od zakończenia zajęć edukacyjnych do końca odpowiedniego roku szkolnego).

Pani Mirosława Kluczek – Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że: Miasto Łomża przekazuje dotowanym szkołom dotacje w miesiącach wakacyjnych także na absolwentów tych szkół. Zgodnie z art. 90 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty niepubliczne szkoły otrzymują dotacje na każdego ucznia. Cytowana ustawa nie definiuje jednak pojęcia „uczeń”, w szczególności nie określa czy absolwent szkoły jest uczniem w rozumieniu przepisów ustawy. Samorząd łomżyński kierował się więc publikowanymi oficjalnymi stanowiskami Ministerstwa Edukacji Narodowej w powyższej sprawie. Pod koniec marca 2012 r. Ministerstwo zmieniło swoje stanowisko w sprawie dotacji na absolwentów szkół. Wobec zmiany wykładni Ministerstwa w dniu 20 czerwca 2012 r. Rada Miasta Łomży przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr 354/XLIX/09 z dnia 30 września 2009 r. W uchwale tej zdefiniowano m.in. termin „absolwent”. Zmieniono brzmienie § 7 ust. 3 w następujący sposób: „W miesiącach wakacyjnych (lipiec-sierpień) liczba uczniów (wychowanków) uprawnionych do dotacji obejmuje odpowiednio: a) w szkołach – stan wykazany w informacji miesięcznej w czerwcu, z wyłączeniem absolwentów i uczniów skreślonych z list⁵”.

Nieważność powołanej w powyższym wyjaśnieniu uchwały Rady Miejskiej z dnia 20 czerwca 2012 r. została stwierdzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w trybie sprawowanego nadzoru.

[Dowód: akta kontroli str. 48-51, 241-242, 521-530]

4. W latach 2010 i 2012 w Urzędzie nie dopełniono obowiązku informacyjnego wynikającego § 3 ust. 15 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r., tj. ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego wysokości kwot na jednego ucznia stanowiących podstawę naliczenia dotacji.

Pani Mirosława Kluczek - Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że za spełnienie warunku zapisanego w § 3 ust. 15 uchwały przyjęto opublikowanie w BIP Urzędu Miejskiego w Łomży uchwały budżetowej, z której wynika przyjęta kwota dotacji dla danej szkoły. Z tej informacji można otrzymać kwotę dotacji na jednego ucznia przez podzielenie zapisanej kwoty przez liczbę uczniów wykazaną w systemie informacji oświatowej na dzień

⁵ Uchwała Nr 210/XXV/12 Rady Miejskiej Łomży z dnia 20 czerwca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe realizowane w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Łomży przez osoby prawne i fizyczne (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 1876).

30 września danego roku, a o sposobie czytania uchwały informowano zainteresowane szkoły.

[Dowód: akta kontroli str. 48-51, 244]

2.2. Udzielanie dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych

Opis stanu faktycznego

Do obliczenia dotacji dla szkół niepublicznych realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w Urzędzie przyjęto następujące stawki jednostkowe:

- w 2009 r. - 337,50 zł na ucznia/miesiąc w gimnazjach, liceach ogólnokształcących, technikach i zasadniczych szkołach zawodowych dla dzieci i młodzieży;
- w 2010 r. - 344,25 zł na ucznia/miesiąc w gimnazjach, liceach ogólnokształcących, technikach i zasadniczych szkołach zawodowych dla dzieci i młodzieży;
- w 2011 r. - 386,58 zł na ucznia/miesiąc w gimnazjach, liceach ogólnokształcących, technikach i zasadniczych szkołach zawodowych dla dzieci i młodzieży;
- w 2012 r.: w gimnazjach – 451,66 zł na ucznia/miesiąc, w liceach ogólnokształcących – 457,13 zł na ucznia/miesiąc, w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych 537,41 zł na ucznia/miesiąc i w policealnych szkołach medycznych - 859,83 zł.

Stawki jednostkowe przyjęte do obliczenia dotacji dla poszczególnych typów szkół w 2012 r. zostały przyjęte w wysokościach odpowiadających dotacji na jednego ucznia dla odpowiednich typów szkół w metryczce subwencji oświatowej.

Podstawą do obliczenia na lata 2009-2012 kwot dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie realizowano obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, były zaplanowane na wymienione lata wydatki bieżące szkół wchodzących w skład Zespołu Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Łomży, dla których organem prowadzącym jest Miasto Łomża.

W oparciu o wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w Szkole Policealnej dla Dorosłych Nr 1 w Łomży, w Urzędzie przyjęto jednakowe stawki jednostkowe do naliczenia dotacji dla technikum dla dorosłych, uzupełniającego technikum dla dorosłych oraz szkoły policealnej w kwotach: w 2009 r. – 143,50 zł, w 2010 r. – 146,41 zł, w 2011 r. – 98,75 zł, w 2012 r. – 153,58 zł. Stawki dotacji ustalono z zachowaniem warunku, że kwoty dotacji dla szkół niepublicznych mają stanowić nie mniej niż 50% wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia ponoszonych w szkołach publicznych. Wyliczone podczas kontroli przez NIK, na podstawie planowanych wydatków ponoszonych w Szkole Policealnej dla Dorosłych Nr 1 w latach 2009–2012, stawki jednostkowe dotacji - przypadające na jednego ucznia miesięcznie – wynoszą: w 2009 r. – 143,46 zł, w 2010 r. – 117,10 zł, w 2011 r. – 98,75 zł, w 2012 r. – 153,58 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 229-238, 243, 248-255]

Stawki dotacji dla niepublicznych liceów ogólnokształcących i uzupełniających liceów ogólnokształcących dla dorosłych przyjęto na podstawie wydatków bieżących planowanych do poniesienia w I Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Łomży i I Uzupełniającym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Łomży w kwotach: w 2009 r. – 118,17 zł, w 2010 r. – 120,58 zł, w 2011 r. – 84,57 zł, w 2012 r. – 134,08 zł. Obliczone przez NIK, na podstawie wydatków bieżących planowanych do poniesienia w I Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych i I Uzupełniającym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w latach 2009 – 2012, stawki jednostkowe dotacji - przypadające na jednego ucznia miesięcznie – wynoszą: w 2009 r. – 118,13 zł, w 2010 r. – 127,16 zł, w 2011 r. – 83,37 zł, w 2012 r. – 134,06 zł.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, na lata 2009, 2010 i 2011 były obliczane niezgodnie z zasadą określoną w art. 90 ust. 2a u.s.o. i uchwałach Rady Miejskiej: Nr 70/XIII/07 z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy i powiatu realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie Miasta Łomża przez osoby prawne i fizyczne oraz Nr 354/XLIX/09 z dnia 30 września 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy i powiatu realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie Miasta Łomża przez osoby prawne i fizyczne. Stawka jednostkowa do obliczania dotacji została ustalona jednakowo dla czterech typów szkół: gimnazjów, liceów ogólnokształcących, techników i zasadniczych szkół zawodowych. Skutkiem tego, w odniesieniu do całości dotacji naliczonych i udzielonych szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, nie zachowano zasady ustalenia dotacji w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2012 r. typami szkół ponadgimnazjalnych są: zasadnicze szkoły zawodowe, trzyletnie licea ogólnokształcące, trzyletnie licea profilowane, czteroletnie technika, dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące, trzyletnie technika uzupełniające, szkoły policealne oraz trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

W efekcie tego działania zaniżono jednostkowe stawki przyjęte do obliczenia należnej szkołom dotacji, w stosunku do stawek wynikających z kwot otrzymywanej subwencji oświatowej, oraz zaniżono kwoty obliczonej dotacji należnej dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. W latach 2009-2011 w Urzędzie nie naliczono i nie przekazano szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych dotacji w łącznej kwocie 3.812.483 zł z tego:

- w 2009 r. – w kwocie 1.171.320 zł dla 10 szkół,
- w 2010 r. – w kwocie 1.787.093 zł dla 10 szkół,
- w 2011 r. – w kwocie 854.070 zł dla sześciu szkół.

Wykaz szkół i wyliczenie nieprzekazanych dotacji przedstawia poniższa tabela.

L.p.	Szkoła	Dotacja należna [zł]	Dotacja przekazana [zł]	Kwota zaniżenia dotacji [zł]
Razem w 2009 r., w tym:		3 530 139,8	2 358 819	1 171 320,3
1.	Gimnazjum Stowarzyszenia Wspierania Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	440 152	384 754	55 398
2.	Gimnazjum im. Bogdana Jańskiego w Łomży	179 692,5	163 353	16 339,5
3.	Liceum Ogólnokształcące im. Bogdana Jańskiego w Łomży	170 892,7	152 892	18 000,7
4.	Liceum Profilowane w Łomży	110 253	82 014	28 239
5.	Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Łomży	595 452	468 452	127 000

6.	Technikum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	141 999	107 666	34 333
7.	Technikum dzienne w Łomży Zakład Doskonalenia Zawodowego w Łomży	335 478	262 241	73 237
8.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	689 627,4	325 692	363 935,4
9.	Policealna Szkoła Medyczna w Łomży	826 696,2	380 366	446 330,2
10.	Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży	39 897	31 389	8 508
Razem w 2010 r., w tym:		4 326 744,4	2 539 651	1 787 093,4
1.	Gimnazjum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	431 476	370 413	61 063
2.	Gimnazjum im. Bogdana Jańskiego w Łomży	129 122	110 852	18 270
3.	Liceum Ogólnokształcące im. Bogdana Jańskiego w Łomży	175 780	150 094	25 686
4.	Liceum Profilowane w Łomży	48 838,4	35 800	13 038,4
5.	Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Łomży	645 700	472 658	173 042
6.	Technikum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	216 393,4	158 355	58 038,4
7.	Technikum dzienne w Łomży Zakład Doskonalenia Zawodowego w Łomży	403 386,4	293 415	109 971,4
8.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	1 174 573,6	355 266	819 307,6
9.	Policealna Szkoła Medyczna w Łomży	890 154,6	437 886	452 268,6
10.	Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży	211 320	154 912	56 408
Razem w 2011 r., w tym:		3 593 357,3	2 739 287	854 070,3
1.	Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Łomży	744 744	684 614	60 130
2.	Technikum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	170 329,5	154 991	15 338,5
3.	Technikum dzienne w Łomży Zakład Doskonalenia Zawodowego w Łomży	404 085	362 170	41 915
4.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	961 942,8	573 605	388 337,8
5.	Policealna Szkoła Medyczna w Łomży	890 780	581 320	309 460
6.	Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży	421 476	382 587	38 889

Pani Mirosława Kluczek - Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że główną przyczyną niewypłacenia należnych szkołom dotacji był wzrost (często znaczny) liczby uczniów w stosunku do zaplanowanej przez szkoły we wrześniu oraz brak możliwości zwiększenia budżetu Miasta w ciągu roku budżetowego.

[Dowód: akta kontroli str. 437-441, 443]

2. W 2010 r. w Urzędzie zaniżono podstawę dotacji na jednego ucznia w liceach ogólnokształcących i uzupełniających liceach ogólnokształcących dla dorosłych. Zgodnie z art. 90 ust. 3 u.s.o. dotacja winna być obliczona w wysokości nie niższej niż 50%

ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, w przeliczaniu na jednego ucznia. Za podstawę obliczenia wydatków na jednego ucznia ww. typów szkół przyjęto stawkę jednostkową 120,58 zł na jednego ucznia miesięcznie, podczas gdy wydatki jednostkowe na ucznia zaplanowane w szkole przyjętej za podstawę obliczenia stawki dotacji (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zespole Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Łomży) wynosiły 127,16 zł (50% kwoty 656.167 zł wydatków bieżących/215 uczniów/12 miesięcy). W Urzędzie wg stawki 120,58 zł obliczono i przekazano dotacje na 5.422 uczniów w siedmiu niepublicznych liceach dla dorosłych w kwocie łącznej 617.160 zł. Dotację należną wymienionym siedmiu szkołom zaniżono o kwotę łączną 72.302 zł, ponieważ kwota dotacji należnych wynosiła 689.462 zł, wg następującego wyliczenia: 5.422 uczniów x 127,16 zł.

Pani Mirosława Kluczek - Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła m.in., że: różnice między dotacją należną a przekazaną wynikają z przekazania dotacji do wysokości planu na dzień 31 grudnia 2010 r., który uwzględniał dokonane w ciągu roku zmiany planu. Pogarszająca się sytuacja budżetu Miasta Łomża przekłada się na trudności w finansowaniu zadań oświatowych. Zmiany planu finansowego są spowodowane dostosowaniem wydatków do możliwości finansowych miasta. Taka trudna sytuacja ma swoje przyczyny m.in. w regulacjach prawnych, które w uprzywilejowanej sytuacji stawiają nie samorządowe organy prowadzące szkoły. Różnica pomiędzy kwotą obliczoną przez kontrolera a kwotą przekazaną przez Urząd Miejski w Łomży wynika z przyjętej stawki na jednego ucznia – 120,58 zł oraz przekazaniem dotacji do wysokości ostatecznego planu dotacji.

[Dowód: akta kontroli str. 256, 299-302, 323]

3. W Urzędzie w oparciu i niewłaściwą podstawę obliczono dotację dla uzupełniających techników dla dorosłych. Stawkę jednostkową do obliczenia dotacji ustalono w oparciu o wydatki bieżące ponoszone w Szkole Policealnej dla Dorosłych w Zespole Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Łomży, zamiast w oparciu o wydatki szkoły publicznej tego samego typu i rodzaju, tj. technikum dla dorosłych. W latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 w prowadzonym przez Miasto Łomża ww. Zespole nie funkcjonowały technika dla dorosłych.

Pani Mirosława Kluczek - Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła m.in., że: dla obliczenia dotacji na jednego ucznia przyjęto dla wszystkich szkół dla dorosłych dotowanych przez Miasto Łomża podstawę wynikającą z wydatków bieżących szkół dla dorosłych prowadzonych przez tutejszy samorząd. Znacząco zawyżone byłyby koszty wynikające z wydatków bieżących obliczane na podstawie techników dziennych dla młodzieży. Dodatkowo należy wyjaśnić, że żaden przepis nie precyzuje, co należy rozumieć przez pojęcie typ i rodzaj szkoły, pojawiające się w ustawie o systemie oświaty. Szkoły dla dorosłych zostały wyodrębnione jako specjalny rodzaj szkoły z uwagi na kwalifikacje wiekowe (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2007 r., ISA/Po 1123/06). Przyjęcie metody liczenia wydatków bieżących dla szkół dla dorosłych powoduje, że nie zaszła potrzeba stosowania zasady określonej w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

[Dowód: akta kontroli str. 243, 322, 341]

4. W 2009 r. udzielono nienależnie dotacji Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży w kwocie 31.389 zł. Organ prowadzący szkołę (Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży) nie spełnił warunku udzielenia dotacji określonego w art. 90 ust. 3 u.s.o., tj. podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów w szkole nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

W latach 2010-2011 Urząd przekazywał Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży dotacje naliczane na uczniów kształconych w zawodzie technik budownictwa. Wpis

do ewidencji szkół i placówek niepublicznych w zakresie objęcia tej szkoły uprawnieniami szkoły publicznej nastąpił bez wymaganej opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty, w związku z tym szkoła nie była uprawniona do uzyskania dotacji przysługującej szkołom publicznym na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o.

Z art. 145 ust. 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶ (obowiązującej do 31 grudnia 2009 r.) wynika obowiązek zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji pobranych nienależnie wraz z odsetkami w terminie do 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji. W myśl art. 146 ust. 1 w związku z art. 190 przywołanej ustawy w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, organ, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

[Dowód: akta kontroli str. 130-134, 204]

5. W latach szkolnych 2008/2009, 2009/2010 i 2010/2011 udzielono szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych dotacji w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 764.869 zł, naliczonej na absolwentów szkół, w tym:

- w 2009 r. na 519 absolwentów w kwocie 219.224 zł,
- w 2010 r. na 622 absolwentów w kwocie 239.353 zł,
- w 2011 r. na 590 absolwentów w kwocie 306.292 zł.

Zgodnie z art. 145 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych, dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na finansowanie zadania. Z art. 90 ust. 2a i 3 u.s.o. wynika, że dotacje dla szkół publicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia, tj. z wyłączeniem absolwentów, którymi stają się uczniowie szkoły po zakończeniu programowych zajęć edukacyjnych. Z art. 145 ust. 1 w związku z art. 190 ww. ustawy o finansach publicznych wynika obowiązek zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji pobranych w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami w terminie do 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji. Zgodnie z art. 146 w związku z art. 190 ww. ustawy, w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, organ, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

[Dowód: akta kontroli str. 445-447]

2.3. Przekazywanie dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2009–2012 (do 31 maja) z budżetu Miasta poniesiono wydatki na dotacje dla szkół niepublicznych (§ 2540) w łącznej kwocie 25.238 tys. zł.

W ramach części oświatowej subwencji ogólnej na 2009 r. Miasto uzyskało na dotowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych środki w łącznej wysokości 5.789.808 zł. Na dotacje dla 27 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta wydatkowano łącznie 3.755.229 zł, tj. 65,2% kwoty naliczonej na ten cel w subwencji oświatowej.

W 2010 r. w ramach części oświatowej subwencji ogólnej Miasto uzyskało na dotowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych środki w łącznej wysokości 6.376.809 zł, a wydatkowano na dotacje dla 28 szkół łącznie 3.941.344 zł, tj. 61,8% kwoty naliczonej na ten cel w subwencji oświatowej.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

W 2011 r. w ramach części oświatowej subwencji ogólnej Miasto uzyskało na dotowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych środki w łącznej wysokości 8.440.770 zł, a wydatkowano na dotacje dla 27 szkół łącznie 5.179.683 zł, tj. 61,4% kwoty naliczonej na ten cel w subwencji oświatowej.

W 2012 r. w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla Miasta naliczono na dotowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych środki w łącznej wysokości 8.203.660 zł. Do dnia 31 maja 2012 r. na dotacje dla 25 szkół wydatkowano 2.297.752 zł, tj. 28% kwoty naliczonej na ten cel w subwencji oświatowej na 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 154, 257-291]

Zgodnie z § 3 ust. 8 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r. dotacje przekazywane są w 12 częściach. Przekazanie dotacji przypadającej na dany miesiąc następuje do końca miesiąca, po złożeniu do dnia 15 każdego miesiąca informacji o faktycznej liczbie uczniów.

Kontrolą objęto tryb przekazywania dotacji w latach 2009-2011 dla czterech szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych: Zaoczne Uzupełniające Technikum Budowlane w Łomży prowadzone przez Towarzystwo Wiedzy Powszechnej Oddział Regionalny w Łomży, Liceum Ogólnokształcące w Łomży prowadzone przez Szkołę Wyższą im. Bogdana Jańskiego z siedzibą w Warszawie, Policealną Szkołę Prawno Administracyjną "Żak" w Łomży prowadzoną przez Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. w Łodzi oraz Gimnazjum w Łomży prowadzone przez Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rynku Pracy w Łomży.

W badanym zakresie dotacje były przekazywane szkołom z zachowaniem trybu wynikającego z uchwał Rady Miejskiej, w ratach miesięcznych. Do celów naliczenia dotacji szkoły przekazywały do Urzędu informacje miesięczne o liczbie uczniów.

[Dowód: akta kontroli str. 303-320]

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

1. W latach 2009-2012 (do 31 maja) Urząd przekazał szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych dotacje w zaniżonej wysokości - w stosunku do przyjętych do obliczenia dotacji stawek jednostkowych i liczby uczniów wskazanych przez dotowane szkoły w informacjach miesięcznych – o kwotę łączną 675.422,62 zł, z tego:

- w 2009 r. nie przekazano 15 szkołom dotacji w kwocie łącznej 43.557 zł,
- w 2010 r. nie przekazano 21 szkołom dotacji w kwocie łącznej 451.689,87 zł,
- w 2011 r. nie przekazano dwóm szkołom dotacji w kwocie łącznej 7.396,75 zł,
- w 2012 r. (za miesiące styczeń - maj) nie przekazano jednej szkole dotacji w kwocie 172.779 zł.

Wykaz szkół i wyliczenie nieprzekazanych kwot dotacji przedstawia poniższa tabela.

L.p.	Szkoła	Sumaryczna liczba uczniów z 12 miesięcy danego roku	Stawka dotacji na ucznia miesięcznie [zł]	Wartość przysługującej szkole dotacji w danym roku [zł]	Wartość dotacji przekazanej szkole na dany rok [zł]	Kwota nie przekazana [zł]
Razem w 2009 r., w tym:		x	x	2 871 381,81	2 807 311	43 557

1.	Gimnazjum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	1 188	337,50	400 950,00	384 754,00	16 196
2.	Gimnazjum im. Bogdana Jańskiego w Łomży	485	337,50	163 687,50	163 353,00	335
3.	II Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	399	118,17	47 149,83	45 969,00	1 181
4.	II Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	391	118,17	46 204,47	44 548,00	1 656
5.	Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	411	118,17	48 567,87	48 330,00	238
6.	Liceum Ogólnokształcące im. Bogdana Jańskiego w Łomży	461	337,50	155 587,50	152 892,00	2 696
7.	III Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	1 118	118,17	132 114,06	132 109,00	5
8.	Prywatne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	938	118,17	110 843,46	110 842,00	1
9.	Prywatne Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	986	118,17	116 515,62	116 514,00	2
10.	Liceum Profilowane w Łomży	257	337,50	86 737,50	82 014,00	4 724
11.	Technikum Stowarzyszenia Wsparcia Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	331	337,50	111 712,50	107 666,00	4 047
12.	Technikum dzienne w Łomży Zakład Doskonalenia Zawodowego w Łomży	782	337,50	263 925,00	262 241,00	1 684
13.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	966	337,50	326 025,00	325 692,00	333
14.	Policealna Szkoła Medyczna w Łomży	1 158	337,50	390 825,00	380 366,00	10 459
15.	Policealne Studium Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Łomży	157	143,50	22 529,50	21 956,00	574
Razem w 2010 r., w tym:		x	x	3 663 997	3 212 307	451 689,87
1.	II Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	319	120,58	38 465,02	37 499	966,02
2.	II Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	285	120,58	34 365,30	34 126	239,30
3.	Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	546	120,58	65 836,68	61 256	4 580,68
4.	Liceum Ogólnokształcące im. Bogdana Jańskiego w Łomży	440	344,25	151 470,00	150 094	1 376,00
5.	III Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	1 028	120,58	123 956,24	123 716	240,24
6.	Prywatne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Łomży	1 343	120,58	161 938,94	145 392	16 546,94
7.	Prywatne Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych	1 221	120,58	147 228,18	133 216	14012,18
8.	Liceum Profilowane w Łomży	104	344,25	35 802,00	35 800	2,00
9.	Zasadnicza Szkoła Zawodowa (dzienna) w Łomży	1 375	344,25	473 343,75	472 658	685,75

10.	Technikum Stowarzyszenia Wspierania Edukacji i Rynku Pracy w Łomży	461	344,25	158 699,25	158 355	344,25
11.	Technikum Uzupełniające dla Dorosłych w Łomży	332	146,41	48 608,12	48 608	0,12
12.	Technikum dzienne w Łomży Zakład Doskonalenia Zawodowego w Łomży	859	344,25	295 710,75	293 415	2 295,75
13.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	1 092	344,25	375 921,00	355 266	20 655,0
14.	Policealna Szkoła NOT w Łomży	25	146,41	3 660,25	3 659	1,25
15.	Policealna Szkoła Medyczna w Łomży	1 528	344,25	526 014,00	437 886	88 128,0
16.	Zaoczne Uzupełniające Technikum dla Dorosłych w Łomży	103	146,41	15 080,23	14 056	1 024,23
17.	Policealne Studium Kosmetyczna dla Dorosłych w Łomży	564	146,41	82 575,24	82 572	3,24
18.	Policealna Szkoła Prawno-Administracyjna „Żak” w Łomży	1 597	146,41	233 816,77	115 928	117888,77
19.	Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Łomży	3 208	146,41	469 683,28	292 398	177285,28
20.	Prywatna Szkoła Policealna dla Dorosłych „Twoja Szkoła” w Łomży	457	146,41	66 909,37	61 495	5 414,37
21.	Akademicka Szkoła Ponadgimnazjalna w Łomży	450	344,25	154 912,50	154 912	0,50
Razem w 2011 r., w tym:		x	x	31 699	24 302	7 396,75
1.	Policealna Szkoła "Akademia Sukcesu" w Łomży	84	98,75	8 295,00	7 706	589,00
2.	Policealna Szkoła Administracji "Akademia Sukcesu" w Łomży	237	98,75	23 403,75	16 596	6 807,75
Razem w 2012 r. (do 31 maja), w tym:		x	x	652 069	479 289	172 779
1.	Policealne Studium Farmaceutyczne w Łomży	429	859,83	368 867	196 088	172 779

[Dowód: akta kontroli str. 281-284, 326-329, 342-365]

Odnosząc się do różnic w kwotach dotacji należnych a przekazanych przez Urząd ww. szkołom, Pani Mirosława Kluczek, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła m.in., że: różnice pomiędzy dotacją należną a przekazaną w 2009 r. wynikają z przekazywania w miesiącach I-VIII 2009 r. dotacji na liczbę uczniów nie większą, niż liczba uczniów, na którą została zaplanowana dotacja w budżecie Miasta na 2009 r. Dotacja dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych została zaplanowana na liczbę uczniów wykazaną w systemie informacji oświatowej z powodu dużej rozbieżności pomiędzy liczbą wykazaną we wnioskach o udzielenie dotacji a faktyczną liczbą uczniów uczęszczających do szkół. Kwoty należne Centrum Nauki i Biznesu „Żak” za 2009 r. zostały przekazane w wysokości zgodnej z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 08.09.2011 r. Dotacja za 2010 r. została przekazana do wysokości planu dotacji na dzień 31 grudnia 2010 r., który uwzględniał dokonane w ciągu roku zmiany planu. W 2011 r. Uchwałą 124/XVII/11 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 30 listopada 2011 r. podzielono pomiędzy dotowane szkoły kwotę niewykorzystaną a zaplanowaną w budżecie miasta na dotacje dla szkół niepublicznych. Kwota dotacji należnej za 2012 r. (do 31 maja) dla Policealnego Studium

Farmaceutycznego Społecznego Stowarzyszenia Prasoznawczego „Stopka” zostanie rozliczona do końca bieżącego roku.

Konieczność dotowania oświaty nie samorządowej w oparciu o istniejący stan prawny stwarza samorządom istotne problemy finansowe. Bezwzględny przyrost liczby uczniów i placówek generuje rosnące koszty dotowania oświaty nie samorządowej. Dotacja przysługuje na każdego ucznia, co oznacza, że w razie zmiany faktycznej liczby uczniów, dotacja w następnym miesiącu powinna ulec zmianie. Zaplanowanie tej zmiany wobec praktyk niektórych szkół niepublicznych jest praktycznie niemożliwe. Doświadczenia łomżyńskiego samorządu pokazują, że dotowane szkoły wskazują nierealną, znacznie zawyżoną projektowaną liczbę uczniów na 30 września roku poprzedzającego dotację, wyliczoną bez należytej staranności. Pozbawia to samorząd możliwości przygotowania budżetu miasta na wydatki w zakresie dotacji w wysokości zbliżonej chociażby do realnej. W budżecie, z braku innej możliwości, przyjmujemy, jako najbliższą wiarygodną liczbę uczniów wykazywaną przez dotowane szkoły w systemie informacji oświatowej. Skutkiem jest brak wystarczających środków na przekazanie należnych dotacji w przypadku wzrostu liczby uczniów po 30 września. Tej sytuacji nie rozwiązuje możliwość ubiegania się o wzrost subwencji oświatowej z powodu wzrostu zadań edukacyjnych, przewidziany w rezerwie oświatowej Ministerstwa. Każdorazowo bowiem musimy wykazać bezwzględny wzrost liczby uczniów dla całego samorządu. Z powodu niżu demograficznego z reguły jest to spadek liczby uczniów łącznie dla szkół prowadzonych przez wszystkie organy prowadzące.

[Dowód: akta kontroli str. 330-340,366]

2. Miasto nie przekazało w latach 2008-2009 Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi dotacji w następujących wysokościach:

- w 2008 r. kwoty 125.827 zł z tytułu dotacji należnych Policealnej Szkole Prawno-Administracyjnej filia w Łomży (54.030 zł), Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu filia w Łomży (64.124 zł) oraz Niepublicznej Szkole Zawodowej „Żak” filia w Łomży (7.673 zł),
- w 2009 r. kwoty 20.288,60 zł z tytułu dotacji należnych Policealnej Szkole Prawno-Administracyjnej filia w Łomży (7.746,50 zł), Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu filia w Łomży (12.195,50 zł) oraz Niepublicznej Szkole Zawodowej „Żak” filia w Łomży (346,60 zł).

Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 września 2011 r. (Sygn. Akt. I ACa 403/11) zasądzono od Miasta na rzecz spółki „Żak” kwotę 146.116 zł należnych dotacji, odsetki ustawowe z tytułu nieterminowej płatności dotacji oraz zwrot kosztów postępowania w kwocie łącznej 20.912 zł (w I instancji - 10.906 zł, w II instancji - 10.006 zł).

Urząd w dniu 8 grudnia 2011 r. przekazał wynikające z wyroku sądowego należności na rachunek bankowy Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Łodzi w kwocie łącznej 203.769,17 zł, w tym: 146.116 zł - kwota należnej dotacji, 36.741,17 zł – odsetki od nieterminowych płatności dotacji, 20.912 zł – zwrot kosztów postępowania sądowego.

[Dowód: akta kontroli str. 366, 401-421]

2.4. Prowadzenie kontroli wykorzystania dotacji przez szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 90 ust. 3d u.s.o. 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. W załączniku Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 września 2009 r. określono m.in. tryb i zakres kontroli wykorzystania dotacji prowadzonej u dotacjobiorców. Przewidziano, że upoważnieni pracownicy Urzędu mogą dokonywać

sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacji, na podstawie udostępnionej do wglądu przez organ prowadzący dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tej informacji, w tym dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

W latach 2009-2012 w Urzędzie zaplanowano przeprowadzenie następujących kontroli w zakresie funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych:

- „Kontrola prawidłowości rozliczeń dotacji w okresach miesięcznych, przekazywanych jednostkom oświaty prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne (termin: czerwiec-grudzień 2010 r.)”;
- „Kontrola wydatkowania dotacji podmiotowej pod kątem zgodności z ustawą o systemie oświaty (wybrane 2 szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych (termin: kwiecień – grudzień 2011 r.)”.

[Dowód: akta kontroli str. 47-63, 367-398]

Planowane kontrole nie zostały zrealizowane.

Odnosząc się do przyczyn, dla których nie przeprowadzono kontroli, Pani Mirosława Kluczek Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła m.in., że Wydział Oświaty Urzędu przeprowadził jedną kontrolę w zakresie funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Kontrolą objęto Policealną Szkołę Prawno – Administracyjną „Żak” i Policealną Szkołę Centrum Nauki i Biznesu „Żak”, dla których organem prowadzącym jest Centrum Nauki i Biznesu „Żak”. W celu należytego prowadzenia nadzoru nad dotacjami udzielanymi uprawnionym szkołom z końcem roku 2011 Urząd zakupił program „Rejestr szkół i obsługa dotacji dla placówek niepublicznych – ODPN”, którego wdrożenie odbywało się przez pierwszy kwartał 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 399-400, 422-430]



Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.⁷ o Najwyższej Izbie Kontroli (zwanej dalej: *ustawą o NIK*), wnosi o:

1. Wykreślenie z ewidencji szkół i placówek niepublicznych wpisu dokonanego z naruszeniem prawa, polegającego na rozszerzeniu kształcenia w niepublicznej Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży o uprawnieniach szkoły publicznej o zawód technik budownictwa bez wymaganej opinii kuratora oświaty.
2. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do uchwalenia przez Radę Miejską jednoznacznie określonych zasad ustalania wysokości dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach publicznych, udzielanych na podstawie art. 90 ust. 2a i 3 ustawy o systemie oświaty.
3. Weryfikację rozliczeń dotacji udzielonych poszczególnym szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych w latach 2009-2011, poprzez prawidłowe naliczenie kwoty dotacji należnych w oparciu o stawki jednostkowe, wynikające odpowiednio z wysokości otrzymywanej subwencji oświatowej lub wydatków bieżących planowanych

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

na utrzymanie odpowiedniego rodzaju i typu szkoły publicznej, oraz podjęcie odpowiednich działań korygujących te rozliczenia w odniesieniu do:

- niepublicznych szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, dla których dotacje naliczano według jednolitych stawek jednostkowych dla różnych typów szkół,
- niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych i uzupełniających liceów ogólnokształcących dla dorosłych, dla których dotacje naliczono w oparciu o zaniżoną stawkę jednostkową wynikającą z wydatków bieżących ponoszonych na funkcjonowanie odpowiednich typów szkół publicznych,
- niepublicznych techników dla dorosłych, dla których dotacje naliczono w oparciu o wydatki bieżące planowane na działalność innego typu szkoły publicznej,
- wszystkich szkół niepublicznych, dla których dotacje naliczono z uwzględnieniem w liczbie uczniów absolwentów szkół w okresach od zakończenia zajęć edukacyjnych do końca odpowiedniego roku szkolnego,
- wszystkich szkół niepublicznych, którym ze względu na poziom wydatków zaplanowanych w budżecie Miasta na dany rok dotacje przekazano w kwocie niższej, niż naliczona w oparciu o przyjęte stawki jednostkowe.

4. Podjęcie działań w celu zwrotu dotacji w kwocie 31.389 zł przekazanej Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży bez podstawy prawnej.

5. Ustalenie kwoty dotacji udzielonej bez podstawy prawnej w latach 2010-2012 Akademickiej Szkole Ponadgimnazjalnej w Łomży na uczniów kształconych w zawodzie technik budownictwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Prezydenta o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji, zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 16 października 2012 r.

Kontroler

Grzegorz Jasionek

Główny specjalista kontroli państwowej

Grzegorz Jasionek
.....
podpis

Dyrektor Departamentu

Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński

DYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Grzegorz Buczyński
.....
podpis