



LLU.430.3.2023

Nr ewid. 129/2023/P/23/067/LLU

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU FINANSOWANIA
SZKÓŁ NIEPUBLICZNYCH
KSZTAŁCĄCYCH OSOBY DOROSŁE

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
z upoważnienia
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA.....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	24
5.1. Ministerstwo Edukacji i Nauki	24
5.2. Urzędy miast na prawach powiatu i starostwo powiatowe.....	43
5.3. Organy prowadzące szkoły niepubliczne	70
5.4. Szkoły niepubliczne	84
6. ZAŁĄCZNIKI.....	91
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	91
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	98
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	115
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	116

Zdjęcie na okładce:
©tiero – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ufzo	Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych ¹ .
CNiB Żak	Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Spółka z o.o. Organ prowadzący szkoły sieciowe.
dotacja za uczestnictwo w zajęciach	Dotacja, o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla niepublicznej szkoły kształcącej osoby dorosłe, udzielana na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.
dotacja za zdany egzamin lub dotacja za efekt kształcenia	Jednorazowa dotacja, o której mowa w art. 26 ust. 5 ufzo, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla niepublicznej szkoły kształcącej osoby dorosłe, udzielana na ucznia, który zdał egzamin maturalny i uzyskał świadectwo dojrzałości lub zdał egzaminy zawodowe i uzyskał dyplom zawodowy lub certyfikat kwalifikacji zawodowej.
dotacja oświatowa	Dotacja za uczestnictwo w zajęciach i dotacja za zdany egzamin (efekt kształcenia).
DWST	Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym w strukturze Ministerstwa Edukacji Narodowej, a następnie Ministerstwa Edukacji i Nauki.
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ² .
Grupa Pascal	Grupa Pascal Spółka z o.o. Organ prowadzący szkoły sieciowe.
Jst lub samorząd	Jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ³ .
MEiN lub Ministerstwo	Ministerstwo Edukacji Narodowej, a następnie Ministerstwo Edukacji i Nauki, utworzone 1 stycznia 2021 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego ⁴ .
Minister	Minister Edukacji Narodowej, a następnie Minister Edukacji i Nauki.
niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe	Szkoły niepubliczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Zgodnie z art. 2 pkt 30 ufzo są to: szkoły dla dorosłych (szkoła podstawowa i liceum ogólnokształcące), branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne.
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny.
organ prowadzący niepubliczne szkoły sieciowe	Organ, albo powiązane ze sobą kapitałowo lub osobowo organy, prowadzące niepubliczne szkoły funkcjonujące na terenie co najmniej dwóch jst o statusie powiatu lub miasta na prawach powiatu.
ppsa	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ⁵ .
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa (Regionalne Izby Obrachunkowe).
rozporządzenie COVID-19	Rozporządzenie z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1400.

² Od 25 maja 2018 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781), organem właściwym w sprawach ochrony danych osobowych jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2334).

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.

	oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 ⁶ .
rozporządzenie/a w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst	Rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ministra Edukacji Narodowej: z dnia 15 grudnia 2017 r. – sposób podziału w roku 2018 ⁷ , z dnia 18 grudnia 2018 r. – w roku 2019 ⁸ , z dnia 12 grudnia 2019 r. – w roku 2020 ⁹ ; Ministra Edukacji i Nauki: z dnia 18 grudnia 2020 r. – w roku 2021 ¹⁰ , z dnia 21 grudnia 2021 r. – w roku 2022 ¹¹ , z dnia 22 grudnia 2022 r. – w roku 2023 ¹² .
rozporządzenie w sprawie dokumentacji przebiegu nauczania	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji ¹³ .
RSPO	Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych. Zbiór danych dotyczących szkół i placówek oświatowych oraz ich zespołów systemu informacji oświatowej. Dostępny publicznie w wyszukiwarce pod adresem internetowym https://rspo.gov.pl .
SIO	System informacji oświatowej.
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze (Samorządowe Kolegia Odwoławcze).
subwencja oświatowa	Część oświatowa subwencji ogólnej.
subwencja za uczestnictwo w zajęciach	Wyliczona corocznie na podstawie odpowiednich wag kwota w części oświatowej subwencji ogólnej, przeznaczona na dofinansowanie przez jst ucznia niepublicznej szkoły kształcącej osoby dorosłe, który uczestniczył w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.
subwencja za zdany egzamin lub subwencja za efekt kształcenia	Wyliczona corocznie na podstawie odpowiednich wag kwota w części oświatowej subwencji ogólnej, przeznaczona na dofinansowanie ucznia niepublicznej szkoły kształcącej osoby dorosłe, który zdał egzamin maturalny i uzyskał świadectwo dojrzałości lub zdał egzaminy zawodowe i uzyskał dyplom zawodowy.
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹⁴ .
UM	Urząd miasta (miejski).
upo	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe ¹⁵ .
uso	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ¹⁶ .
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁷ .
ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ¹⁸ .
usio	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej ¹⁹ .
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny (Wojewódzkie Sądy Administracyjne).
Zespół KWRiST	Zespół do spraw Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁶ Dz. U. poz. 493, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 2395.

⁸ Dz. U. poz. 2446.

⁹ Dz. U. poz. 2446, ze zm.

¹⁰ Dz. U. poz. 2384.

¹¹ Dz. U. poz. 2453, ze zm.

¹² Dz. U. poz. 2820.

¹³ Dz. U. poz. 1646, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2230, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2597, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo działał system finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Ministerstwo Edukacji i Nauki zapewniło warunki organizacyjno-prawne do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych?

2. Czy organy dotujące prawidłowo udzielały, rozliczały i kontrolowały dotacje dla szkół niepublicznych?

3. Czy organy prowadzące i szkoły niepubliczne prawidłowo pobierały, wykorzystywały i rozliczały dotacje?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Edukacji i Nauki

Cztery urzędy miast na prawach powiatu i jedno starostwo powiatowe

Trzy organy prowadzące niepubliczne szkoły sieciowe

Cztery niepubliczne szkoły sieciowe

Okres objęty kontrolą

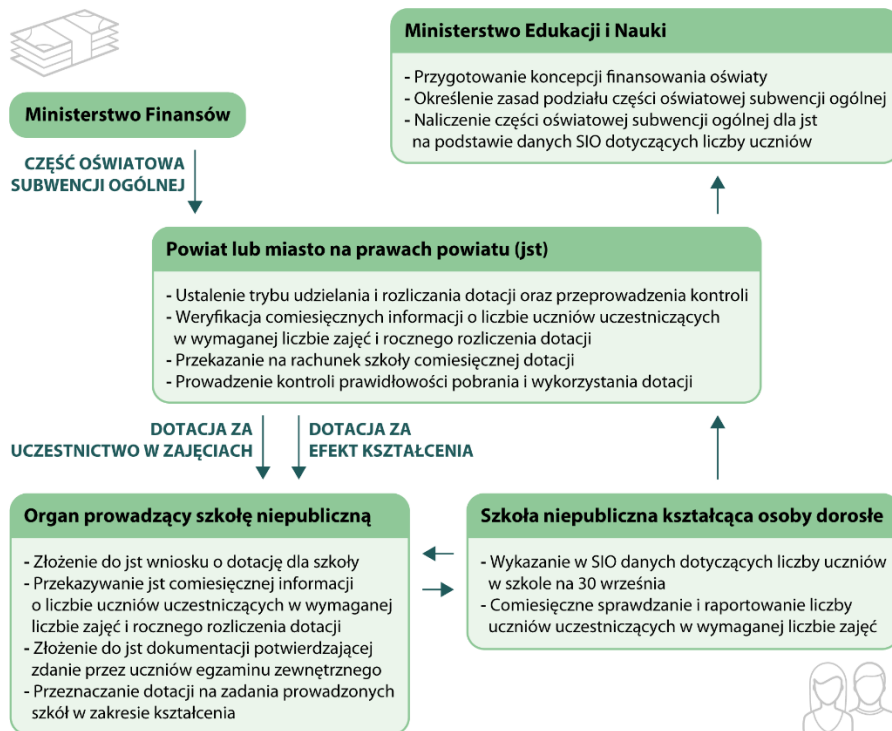
Lata 2019–2023 (do 23 października), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, mającego związek z zakresem kontroli.

Po zmianach ustrojowych i wejściu w życie ustawy o systemie oświaty, od 1991 r. szkolnictwo niepubliczne uzyskało status równorzędny z oświatą publiczną. Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej (do 2019 r.), a obecnie szkoły niepubliczne, po spełnieniu wymaganych prawem warunków, umożliwiają uzyskanie świadectw i dyplomów równoważnych z publicznymi oraz otrzymują dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolejne zmiany przepisów, dotyczące dofinansowania tych szkół, w szczególności kształcących osoby dorosłe, były w dużej mierze reakcją na występujące nadużycia i polegały na stopniowym doprecyzowaniu, uzupełnianiu bądź zawężaniu treści niektórych przepisów *uso*. Jednak podmioty zainteresowane pobraniem nienależnych środków publicznych dalej znajdowały luki w przepisach i wykorzystywały je na swoją korzyść.

Od początku obowiązywania *uso* dotacja była udzielana szkole kształcącej osoby dorosłe według liczby zapisanych do niej uczniów. W związku z tym, że praktyka funkcjonowania tych szkół pokazała, że zapisani uczniowie w znacznej części nie uczestniczyli w zajęciach i figurowali wyłącznie w dokumentacji szkolnej, wprowadzono ograniczenie, polegające na udzieleniu dotacji na ucznia uczestniczącego w co najmniej połowie zajęć w miesiącu. Po stwierdzeniu przypadków przeznaczenia dotacji przez właścicieli szkół na cele prywatne, niezwiązane ze szkołami, wprowadzono obowiązek przeznaczenia jej na zadania szkoły dotyczące kształcenia, wychowania i opieki, a dotacja z podmiotowej przekształciła się w dotację o charakterze mieszanym, tj. podmiotowo-celowym. Szkoły kształcące osoby dorosłe początkowo co do zasady pobierały opłaty za kształcenie (tak jak szkoły dla młodzieży), jednak od pewnego czasu (od końca lat 90-tych) finansowanie tych szkół odbywało się wyłącznie ze środków dotacji i pozwoliło szkołom oferować bezpłatne kształcenie, które stało się normą.

Infografika nr 1

System finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe



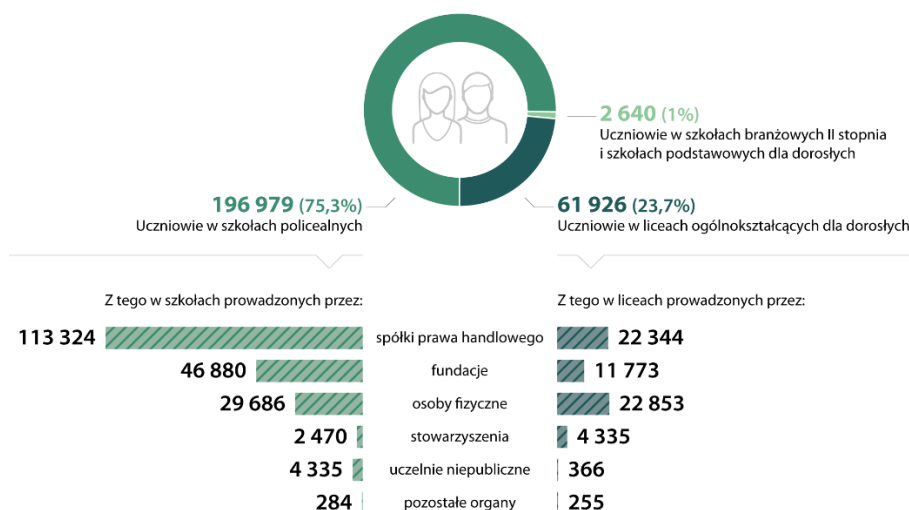
Źródło: dane NIK.

W latach 1991–2017 zasady udzielania dotacji szkołom niepublicznym były uregulowane w uso, a w 2017 r. zostały określone w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Mimo wprowadzenia od 2018 r. nowych przepisów, w mediach pojawiło się wiele informacji o nieprawidłowościach i wyłudzeniach dotacji oświatowych, związanych z niepublicznymi szkołami kształcącymi osoby dorosłe. Mogło to wskazywać, że przepisy ufzo nie były wystarczająco skuteczne w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe i stanowiło uzasadnienie do podjęcia przez NIK kontroli w tym zakresie.

Według danych SIO, dotyczących roku szkolnego 2022/2023²⁰, w Polsce działało prawie 1,6 tys. niepublicznych szkół²¹, kształcących łącznie 261,5 tys. uczniów. Uczniowie kształcili się głównie w szkołach policealnych (75,3%) oraz w liceach ogólnokształcących dla dorosłych (23,7%). Były to szkoły prowadzone głównie przez spółki prawa handlowego (136 tys. uczniów, tj. 52%), fundacje (58,7 tys. uczniów; 22,4%) i przez osoby fizyczne²² (53,6 tys. uczniów; 20,5%).

Infografika nr 2

Uczniowie szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, według stanu na 30 września 2022 r.



Źródło: dane MEiN (SIO).

Do oceny funkcjonowania systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe wykorzystano, oprócz ustaleń kontroli, dodatkowo dane, informacje i opinie, uzyskane²³ od niekontrolowanych 36 jst (w tym dziewięciu starostw i 27 urzędów miast na prawach powiatu) oraz 21 organów prowadzących niepubliczne szkoły sieciowe, dotyczące wybranych aspektów procesu udzielania, pobierania, rozliczania i kontroli dotacji oświatowych.

Na etapie analizy przedkontrolnej zebrano także dane, wskazujące, że część organów prowadzących niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe, prowadziła jednocześnie w kraju szkoły publiczne analogicznego typu i rodzaju, dotowane z budżetów jst. W związku z tym zlecono pięciu jst kontrole w wybranych publicznych szkołach kształcących osoby dorosłe, prowadzonych przez objęte kontrolą (lub powiązane osobowo) organy prowadzące, dotyczące prawidłowości pobrania dotacji oraz uwzględniono niektóre kwestie związane z tymi sprawami w prowadzonej przez NIK kontroli.

²⁰ Według danych SIO (MEiN) na 30 września 2022 r.

²¹ Szkoły wykazujące uczniów.

²² W tym osoby fizyczne jako przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwa osób fizycznych.

²³ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe funkcjonowanie systemu

System finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe nie działał prawidłowo, ponieważ nie zapewnił organom dotującym – skutecznym narzędzi zapobiegających nadużyciom w pobieraniu i wykorzystaniu dotacji, organom prowadzącym – możliwości stabilnego planowania finansowego i jednolitych zasad dotowania na terenie kraju, szkołom – niezakłóconej organizacji zajęć. System sprzyja wyłudzeniom dotacji i generuje duże wydatki publiczne, które nie są dokonywane w sposób w pełni celowy i oszczędny.

Minister Edukacji Narodowej, a następnie Minister Edukacji i Nauki, zwiększając stopniowo wysokość subwencji, związanej z osiągniętymi przez ucznia efektami kształcenia i zmniejszając ją za uczestniczenie w zajęciach, spowodował istotne zmiany sposobu dotowania szkół. Obniżenie kwot subwencji za uczestnictwo w zajęciach zmniejszyło ryzyko pobierania znacznych kwot nienależnej dotacji przez szkoły i organy prowadzące zawyżające liczbę uczniów, co było częstym i trudnym do wykrycia nadużyciem. Nie podjęto jednak działań w celu przygotowania projektu zmian ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, mimo przekazanych Ministrowi przez samorządy wielu informacji o nieprawidłowościach oraz licznych wniosków o pilne zmiany przepisów w celu zapobieżenia wyłudzeniu znacznych kwot dotacji.

W jednostkach samorządu terytorialnego, które udzielały dotacji za uczestnictwo w zajęciach wyłącznie na podstawie wykazywanej przez szkoły liczby uczniów, nierzetelnie i niegospodarnie wydatkowano środki publiczne, ponieważ nie ustalano, na które osoby przyznawano dotacje. W pozostałych urzędach, w których wykorzystywano systemy teleinformatyczne do gromadzenia danych osobowych uczniów, skuteczność weryfikacji była większa. Nie gwarantowało to jednak pełnej prawidłowości udzielenia dotacji. Wynikało to z niesprawdzalnej, bez przeprowadzenia kontroli, możliwości wykazywania uczniów niespełniających wymogu wymaganej frekwencji w zajęciach, a także z braku uprawnień jst do zweryfikowania prawdziwości niektórych danych w innych dostępnych systemach teleinformatycznych, zwłaszcza w systemie informacji oświatowej. Negatywne dla budżetów samorządów skutki, wynikające z niegromadzenia danych osobowych uczniów lub ze słabości stosowanego w ramach prawa systemu weryfikacji, znalazły potwierdzenie w ujawnionych w trakcie kontroli NIK przypadkach kilkukrotnego udzielania dotacji za uczestnictwo w zajęciach na tego samego ucznia.

W urzędach, w których nie prowadzono systematycznych kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad procesem wydatkowania środków publicznych. Jednak w urzędach, w których je realizowano, były one mało skuteczne w wykrywaniu lub eliminowaniu nadużyć. Skuteczność kontroli pobrania dotacji prowadzonych tylko na podstawie dokumentacji szkół ograniczał brak możliwości sprawdzania prawdziwości podpisów na listach obecności. Wyniki kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji były łatwe do podważenia w trakcie postępowań administracyjnych lub sądowo administracyjnych związanych ze zwrotem dotacji. Miało to związek z przyjętą w ufzo zasadą, że z dotacji może być sfinansowany każdy wydatek służący realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, co umożliwiała dużą dowolność interpretacyjną wykorzystywaną przez organy prowadzące. Mało skuteczne były też postępowania administracyjne i egzekucyjne

w sprawie zwrotu dotacji. Przy jednoczesnym braku skutecznych narzędzi wstrzymania wypłaty dotacji, powodowało to nieściągalne należności sięgające nieraz kilku lub kilkunastu milionów złotych. Z tych powodów samorządy, które wykazały dbałość o rzetelne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych, prowadziły kontrole pobrania dotacji w szkołach, weryfikując na bieżąco frekwencję uczniów na zajęciach. Umożliwiało to w miarę rzetelne sprawdzenie prawidłowości wykazywania liczby uczniów przed naliczeniem dotacji i utrudniało jej zawyżenie. Jednak taka kontrola wymagała zaangażowania pracowników poza godzinami pracy, generowała istotne koszty oraz zakłócała organizację zajęć w szkołach poprzez wielokrotne sprawdzanie obecności.

Organy prowadzące szkoły miały trudności z planowaniem finansowym oraz zagwarantowaniem słuchaczom stałej wysokości opłat za kształcenie. Było to konsekwencją braku możliwości uzyskania, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, informacji o obowiązujących w kolejnym roku kwotach subwencji oświatowej na ucznia. Dodatkowe nakłady pracy i koszty generowała konieczność dostosowania działalności prowadzonych szkół do niejednorodnych wymagań samorządów dotyczących udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, co było skutkiem ustawowej zasady regulowania tych kwestii w aktach prawa miejscowego. Kontrola dotacji przeprowadzona przez NIK w organach prowadzących i szkołach wykazała pobranie przez organ prowadzący dotacji za uczestnictwo w zajęciach w nadmiernej wysokości oraz zawyżanie w szkołach liczby uczniów uczestniczących w zajęciach. Stwierdzono przypadki przeznaczania dotacji na cele niezgodne z ufzo, przy czym w jednym organie prowadzącym nieprawidłowo wykorzystane dotacje stanowiły ponad jedną trzecią kwoty badanych wydatków. NIK zwraca uwagę na ryzyko występowania mechanizmów, umożliwiających finansowanie z dotacji zawyżonych lub fikcyjnych wydatków na usługi i towary dostarczane przez podmioty powiązane.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zmniejszenie ryzyka nadużyć w wyniku systemowych działań MEiN

Minister Edukacji Narodowej, a następnie Minister Edukacji i Nauki wprowadzał w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst, w kolejnych latach, nowy sposób finansowania szkół kształcących osoby dorosłe. Polegał on na podzieleniu dotychczasowej subwencji, naliczanej na uczniów, na dwie części – za uczestnictwo w zajęciach i za zdany egzamin, a następnie na stopniowym obniżaniu wysokości subwencji za uczestnictwo w zajęciach przy jednoczesnym zwiększaniu subwencji za zdany egzamin. Spowodowało to odpowiednie zmniejszenie udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji za uczestnictwo w zajęciach i zwiększenie dotacji za zdany egzamin, a w konsekwencji zmniejszyło ryzyko pobierania znacznych kwot dotacji przez szkoły i organy prowadzące zawyżające liczbę uczniów podczas ubiegania się o dotację za uczestnictwo w zajęciach.

Drastyczna obniżka dotacji za uczestnictwo w zajęciach uczniów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, w szczególności liceów ogólnokształcących dla dorosłych, która była skutkiem wprowadzenia zmian subwencji w 2023 r., spowodowała wprowadzenie lub podwyższenie przez organy prowadzące opłat za kształcenie oraz wpłynęła na zmniejszenie się liczby chętnych do kształcenia w szkołach.

Zrównując w 2023 r. wagi, przyjmowane przy obliczaniu subwencji oświatowej na uczniów szkół policealnych kształcących się w formach stacjonarnej i zaocznej, w MEiN nie uwzględniono różnic w kosztach kształcenia, spowodowanych wyższym o prawie połowę wymiarem godzin nauki obowiązującym dla kształcenia stacjonarnego. [str. 24–27]

Samorządy pozytywnie oceniły zmniejszanie kwot dotacji za uczestnictwo w zajęciach, przy jednoczesnym zwiększaniu dotacji za efekt kształcenia, z uwagi na ograniczenie ryzyka nadużyć. Natomiast organy prowadzące szkoły wskazały na wady dotacji za efekt kształcenia, w związku z jej nieprzewidywalnością oraz możliwością uzyskania dopiero po zakończeniu cyklu kształcenia, tj. po poniesieniu kosztów kształcenia słuchacza. Zmiany wysokości subwencji i ich konsekwencje w postaci zmian kwot dotacji, a także aktualizowane w ciągu roku stawki dotacji, bez możliwości przygotowania się do zmian z wyprzedzeniem czasowym, utrudniały właścicielom szkół planowanie kosztów i przychodów i miały negatywny wpływ na płynność finansową. [str. 69, 78-81]

Nie podjęto prac nad zmianami ufzo

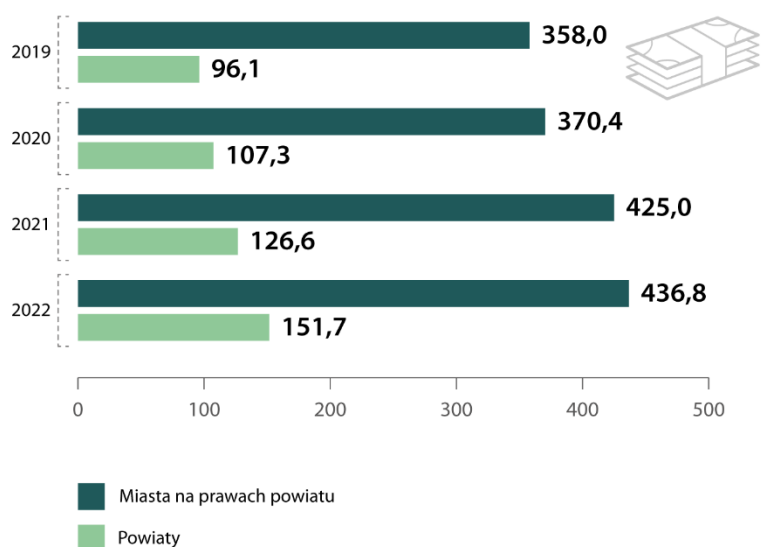
W latach 2019–2023 jednostki samorządu terytorialnego informowały Ministra o nieprawidłowościach w systemie dotowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe i wносиły o zmiany w przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, jednak informacje i wnioski nie zostały wykorzystane. We wrześniu 2020 r. w Ministerstwie zebrano od jst dane dotyczące problemów w prowadzeniu kontroli w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, lecz do zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzono ich analizy. W kwietniu 2022 r., podczas posiedzenia Zespołu do spraw Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zauważono problem i w MEiN podjęto działania w celu powołania eksperckiej grupy roboczej, której zadaniem miało być wypracowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych, dotyczących kompleksowej zmiany systemu finansowania szkół kształcących osoby dorosłe. Grupa ta nie rozpoczęła prac do zakończenia czynności kontrolnych NIK, co wynikało z trudności w jej powołaniu, spowodowanych okresem bezczynności strony samorządowej. [str. 27–31]

Zaniżone dane dotyczące wydatków na dotacje

Ustalenie łącznych kwot dotacji, przekazanych na uczniów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, było możliwe jedynie w odniesieniu do szkół policealnych. Wynikająca ze sprawozdań budżetowych jst kwota wydatków na dotacje dla tych szkół w latach 2019–2022 wynosiła 2021 mln zł. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że była ona jednak zaniżona, ponieważ nie obejmowała kwoty około 50,8 mln zł. Kwota ta została błędnie ujęta w sprawozdawczości przez niektóre jst.

Infografika nr 3

Wydatki miast na prawach powiatu i powiatów na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych w latach 2019–2022 (mln zł), z uwzględnieniem skorygowanych danych.

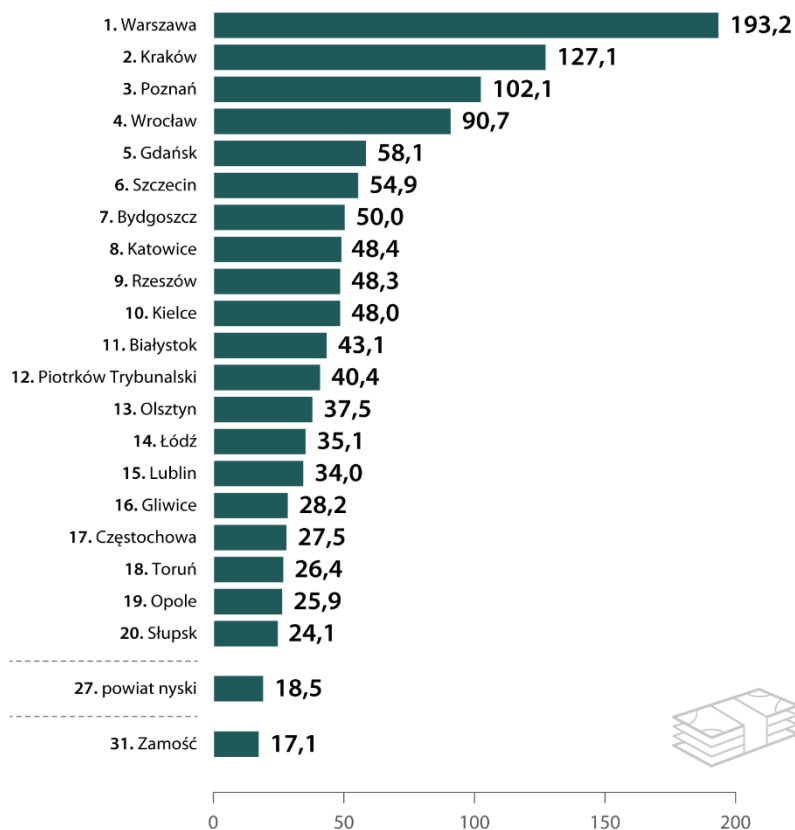


Źródło: dane MEiN.

Coroczne wydatki publiczne z budżetów miast na prawach powiatu i powiatów na dotowanie niepublicznych szkół policealnych wynosiły około pół miliarda złotych i stopniowo wzrastały w okresie od 2019 r. do 2022 r.

Infografika nr 4

Jst, które poniosły najwyższe kwoty wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych w latach 2019–2022 (mln zł) spośród ogółem 236 jst udzielających dotacji, z uwzględnieniem pięciu skontrolowanych przez NIK (Wrocław, Lublin, Opole, Zamość, powiat nyski)



Źródło: dane MEiN.

Kwota wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych poniesiona w tym okresie przez miasta na prawach powiatu (1590,2 mln zł) była ponad trzy razy większa niż wydatkowana przez powiaty (481,6 mln zł). Największe wydatki, przekraczające 100 mln zł, poniosły: Warszawa, Kraków i Poznań.

[str. 35]

**Brak możliwości
ustalenia wielkości
niektórych wydatków**

Nie można było ustalić wysokości kwot dotacji dla pozostałych typów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, co wynikało z braku określenia w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej. W trakcie kontroli NIK Minister zwrócił się do Ministra Finansów o wprowadzenie zmian w stosownych przepisach, umożliwiających określenie wysokości tych wydatków, uzasadniając to potrzebą analizy wydatków jst w odniesieniu do środków naliczonych na ten cel w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Do zakończenia kontroli NIK Minister Finansów nie odpowiedział na wniosek Ministra.

[str. 36]

**Nierzetelne
i niegospodarne
udzielanie dotacji**

W jednostkach samorządu terytorialnego, w których nie gromadzono danych osobowych uczniów, w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji oświatowych, nieprawidłowo gospodarowano środkami publicznymi, ponieważ dopuszczono do ich wydatkowania bez weryfikacji ich naliczenia przed przekazaniem dotacji.

Mimo że, zgodnie z art. 38 ust. 2 ufzo, organ dotujący, w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, przetwarza dane osobowe uczniów, w dwóch skontrolowanych urzędach jst²⁴ udzielano i rozliczano dotacje za uczestnictwo w zajęciach tylko na podstawie przekazywanych przez organy prowadzące danych dotyczących liczby uczniów, bez uzyskiwania danych osobowych tych uczniów. W związku z tym w tych jst nie było wiedzy, które osoby zostały wykazane przez dotowany podmiot jako spełniające w danym miesiącu wymóg odpowiedniej frekwencji. Według przyjętej przez te urzędy interpretacji brzmienia art. 38 ust. 2 ufzo przepis ten wskazywał jedynie na możliwość a nie obowiązek przetwarzania danych. Z zebranych przez NIK informacji wynikało, że także w co najmniej 20 niekontrolowanych jst nie zbierano takich danych. Konsekwencją niegromadzenia danych osobowych uczniów było to, że w organie dotującym, organie prowadzącym oraz w dotowanej szkole nie było wiedzy, na których konkretnie uczniów pobrano dotację i w jakich kwotach, co uniemożliwiało rzetelne zweryfikowanie prawidłowości jej udzielenia i rozliczenia.

[str. 47-48]

**Brak możliwości
rzetelnej weryfikacji
danych**

W trzech pozostałych skontrolowanych urzędach²⁵ (oraz w większości niekontrolowanych, od których NIK uzyskała informacje) przetwarzano dane osobowe uczniów i wykorzystywano do tego celu systemy teleinformatyczne służące do gromadzenia danych osobowych. Skuteczność takiej weryfikacji była znacznie większa, jednak miała ograniczenia, wynikające z tego, że dane uczniów wprowadzane w podmiotach dotowanych, w związku z czym nie można było na tym etapie (bez przeprowadzenia kontroli) zweryfikować, czy w systemie wykazano ucznia, który faktycznie spełnił wymóg frekwencji. Systemy te także nie umożliwiały skutecznego zweryfikowania prawidłowości udzielania dotacji na uczniów obcokrajowców.

Przetwarzanie danych osobowych uczniów za pomocą programów teleinformatycznych miało istotne ograniczenia systemowe ze względu na obowiązujące uregulowania prawne. W poszczególnych jst funkcjonowały różne aplikacje, które nie pozwalały na wymianę danych ani nie były powiązane z Systemem Informacji Oświatowej (zgodnie z uregulowaniami ustawy o systemie informacji oświatowej jst nie miały dostępu do danych osobowych uczniów w SIO) oraz z innymi systemami teleinformatycznymi (np. systemem PESEL). W konsekwencji udzielanie dotacji przez daną jst nie mogło być poprzedzone zweryfikowaniem podstawowych danych dotyczących danej osoby, tj. czy wykazana do dotacji osoba żyje lub czy została wykazana w danym

²⁴ UM Zamość i Starostwo Powiatowe w Nysie.

²⁵ UM: Wrocławia, Opola i Lublina.

okresie w SIO jako uczeń dotowanej szkoły, innych dotowanych przez jst szkół lub innych szkół dotowanych przez inne jst. Niewykorzystywanie ogólnopolskiego systemu SIO w obsłudze dotacji oraz brak jednego ogólnopolskiego systemu przeznaczanego do tego celu, stanowiło, według kontrolowanych i niekontrolowanych jst, istotny problem w zapewnieniu skutecznej weryfikacji prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych. [str. 46–47, 49–50]

Ograniczenie dostępu do danych osobowych w SIO wynikało z konieczności zachowania zasady bezpieczeństwa danych osobowych, przyjętej podczas projektowania usio i zaleceń Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Według NIK, zasada ta jednak nie powinna być nadrzędna w stosunku do konieczności ochrony środków publicznych wypłacanych w formie dotacji, a zautomatyzowane weryfikowanie przez jst, w związku z udzielaniem dotacji, danych osobowych uczniów w systemie informatycznym SIO, jest możliwe bez konieczności udostępniania całej bazy danych dotyczącej populacji uczniów szkół. Należy jednak przy tym zauważyć, że wyniki kontroli NIK wskazują, że dane wykazywane przez szkoły w SIO nie były w pełni wiarygodne: w MEiN stwierdzono niekompletność danych identyfikacyjnych uczniów, a we wszystkich kontrolowanych szkołach niezgodność z dokumentacją przebiegu nauczania danych dziedzinowych słuchaczy dotyczących nauki w szkole.

Utrudnieniem dla samorządów w zapewnieniu należytej ochrony środków publicznych były też obowiązujące zasady²⁶, dotyczące udzielania dotacji na wszystkich zapisanych do szkoły uczniów „z góry”, na początku miesiąca, a następnie dokonywania korekty dotacji uwzględniającej uczniów, którzy spełniali wymóg frekwencji. Powodowało to ryzyko udzielenia w danym miesiącu dotacji, która będzie nieprawidłowo pobrana i nie zostanie odzyskana. [str. 32, 33–34, 87]

Podwójna dotacja z budżetu jst na tych samych uczniów

Wskutek nieprzetwarzania danych osobowych uczniów i braku wiedzy o osobach, na które udzielono dotacji za uczestnictwo w zajęciach, dwa urzędy²⁷ udzieliły podwójnych dotacji na tych samych (łącznie 41) uczniów w kwocie 131,5 tys. zł. Było to niezgodne z zasadą udzielania przez daną jst dotacji tylko jednej ze szkół, do których uczęszcza uczeń, określoną w art. 27 ufzo. Stwierdzono jednak, że nawet te ze skontrolowanych urzędów, które przetwarzały dane osobowe uczniów i prowadziły ich weryfikację pod kątem większego niż jednokrotne wykazywania przez szkoły tego samego ucznia do dotacji, nie ustrzegły się w pełni błędów. Dwa urzędy²⁸, wskutek błędów w stosowanych systemach komputerowych lub nieprawidłowych danych wprowadzonych przez szkoły udzieliły bowiem podwójnych dotacji na niektórych uczniów (łącznie 12,1 tys. zł).

W skontrolowanych jst niejednolicie interpretowano przepis art. 27 ufzo, dotyczący inicjowania z urzędu działań weryfikacyjnych w celu wykluczenia finansowania tego samego ucznia w więcej niż jednej szkole oraz egzekwowania zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia, że została już udzielona podwójnie na ucznia. [str. 48–49]

Zidentyfikowane przez NIK przypadki udzielenia podwójnych dotacji na uczniów były wynikiem wykorzystania danych SIO, uzyskanych na potrzeby kontroli z MEiN (administratora systemu). W trakcie kontroli NIK w MEiN, w SIO udostępniono funkcję generowania nowych raportów, umożliwiających jst i dyrektorom szkół inicjowanie działań, zmierzających do identyfikacji przypadków równoczesnego przypisania uczniów do oddziałów różnych szkół, w tym położonych na terenie innych jst. Raporty mogły stanowić narzędzie zmniejszające ryzyko niezasadnego udzielania przez jst podwójnej dotacji,

²⁶ Wynikające z art. 34 ust. 1-3 ufzo.

²⁷ UM Zamość i Starostwo Powiatowe w Nysie.

²⁸ UM: Opola i Lublina.

Udzielanie z budżetów kilku jst podwójnej dotacji na tych samych uczniach

ale nie umożliwiły automatycznej systemowej weryfikacji bez współpracy z dotowanymi szkołami. [str. 34]

Ze względu na dopuszczalną na gruncie ufzo możliwość jednoczesnego udzielania dotacji przez różne jst za uczestnictwo w zajęciach tego samego słuchacza, skontrolowane urzędy jst nie prowadziły weryfikacji, czy udzielają dotacji na ucznia, którego w tym samym czasie dotuje inna jst. Większość jst uważała jednak za potrzebne wprowadzenie takiego ograniczenia w celu minimalizowania nadużyć, w szczególności związanych z wykazywaniem tych samych uczniów do dotacji w różnych jst. Jednocześnie jednak wskazano, że jst nie mają odpowiednich narzędzi do prowadzenia takiej weryfikacji.

W trakcie kontroli NIK, w organach prowadzących i szkołach stwierdzono takie przypadki. Ich weryfikacja w tych jst, w których była możliwa (przetwarzających dane osobowe uczniów na potrzeby dotacji) wykazała, że skala zjawiska i skutki finansowe nie były duże. W związku z tym można uznać za uprawnioną opinię urzędników MEiN, wynikającą z analizy danych SIO z lat 2019–2022, że skala powielania się tych samych uczniów w szkołach jest niewielka (poniżej 1%). Należy jednak zauważyć, że aktualnie nie jest możliwe rzeczywiste zweryfikowanie, jaka jest kwota środków publicznych udzielanych wielokrotnie na tych samych uczniach na terenie kraju, a brak kontroli organów publicznych nad tym procesem może stanowić zachętę do ewentualnych nadużyć.

[str. 32, 50–51, 74, 86]

Mało skuteczne kontrole pobrania i wykorzystania dotacji

W czterech skontrolowanych urzędach²⁹ prowadzono kontrole prawidłowości pobrania dotacji oświatowej, w tym w trzech systematycznie³⁰, a w dwóch³¹ kontrolowano także prawidłowość wykorzystania dotacji³². W jednym urzędzie³³ nie przeprowadzono żadnej kontroli dotyczącej dotacji, a w dwóch³⁴ – kontroli wykorzystania dotacji. W urzędzie, w którym nie przetwarzano danych osobowych uczniów przy udzielaniu dotacji i nie prowadzono kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, nie sprawowano żadnego nadzoru nad wydatkami publicznymi na dotacje. W urzędach, w których nie prowadzono kontroli wykorzystania dotacji, realizowano go w sposób niewystarczająco rzetelny.

Kontrole wykorzystania dotacji były utrudnione z uwagi na brak precyzyjnego określenia w ufzo wydatków możliwych do sfinansowania z tego źródła. Rodziło to wątpliwości interpretacyjne, a stanowiska organów dotujących były później niejednokrotnie podważane przez organy odwoławcze lub sądy. Dodatkowym ograniczeniem w szkołach sieciowych była czasochłonność tych kontroli, wynikająca z konieczności weryfikacji wielu dokumentów finansowych rozliczanych także w innych jst. Niska skuteczność typowej kontroli pobrania dotacji polegała na tym, że kontrolujący weryfikowali prawidłowość wykazywania do dotacji uczniów uczestniczących w wymaganej liczbie zajęć na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania i nie mieli odpowiednich narzędzi kontrolnych do zweryfikowania prawdziwości podpisów uczniów na listach obecności ani daty ich faktycznego podpisania. [str. 33, 51–56]

Nieproporcjonalnie wysokie nakłady na kontrolę frekwencji

Doświadczenia dotyczące niskiej efektywności kontroli prawidłowości pobrania dotacji w formie badania dokumentacji, przy jednoczesnej identyfikacji wysokiego poziomu ryzyka nadużyć w tym zakresie, spowodowały, że w skontrolowanych przez NIK trzech urzędach³⁵ przekształcono tę kontrolę w bieżącą kontrolę frekwencji uczniów podczas zajęć. Kontrolerzy jst w trakcie

²⁹ UM: Wrocławia, Lublina, Opola, Zamościa.

³⁰ UM: Wrocławia, Lublina, Opola.

³¹ UM: Lublina i Opola.

³² Kontrole prawidłowości pobrania dotacji polegały na zweryfikowaniu zgodności danych uczniów, na których udzielono dotacji (lub ich liczby), z dokumentacją przebiegu nauczania. Kontrole wykorzystania dotacji polegały zaś na sprawdzeniu, czy sfinansowano nimi zadania szkoły w zakresie kształcenia.

³³ Starostwo Powiatowe w Nysie.

³⁴ UM: Wrocławia i Zamościa.

³⁵ UM: Wrocławia, Lublina i Opola.

zajęć weryfikowali obecność uczniów poprzez porównanie ich podpisów na liście obecności z liczbą osób na zajęciach.

Kontrolę prowadzono w zależności od jej przebiegu i stwierdzanych nieprawidłowości, od jednego pełnego miesiąca do kilku miesięcy. W miesiącach, w których była prowadzona, frekwencja uczniów uprawnionych do dotacji okazywała się być znacznie niższa niż wykazywana w miesiącach, w których jej nie prowadzono. Kontrola frekwencji była jednak bardziej czasochłonna dla kontrolerów (prowadzono ją głównie w dni wolne od pracy) i generowała koszty w postaci dodatkowych wynagrodzeń. Jej niepożądanym skutkiem było zakłócenie organizacji zajęć ze słuchaczami, a słabością brak jasno określonego uprawnienia do kontrolowania faktycznego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach oraz możliwości zweryfikowania przez kontrolera, czy osoba podająca się za słuchacza, faktycznie nim jest.

Skuteczność tego typu kontroli potwierdziły także wyniki kontroli NIK w szkołach. Przeprowadzone oględziny zajęć edukacyjnych, mające na celu zweryfikowanie liczby uczniów wykazywanych na listach obecności z liczbą faktycznie obecnych podczas zajęć wykazały w trzech szkołach³⁶ niezgodności, polegające na zawyżeniu liczby uczniów na zajęciach na listach obecności lub wykazaniu obecności uczniów na zajęciach, które faktycznie się nie odbyły.

[str. 56–59, 85]

Nieskuteczne wstrzymanie dotacji

Spośród czterech skontrolowanych urzędów, które prowadziły kontrole dotacji oświatowych, w dwóch³⁷ stwierdzono przypadki utrudniania lub udaremniania prowadzenia czynności kontrolnych przez szkoły lub organy prowadzące. Z informacji niekontrolowanych jst wynikało, że proceder utrudniania lub udaremniania kontroli dotacji oświatowych przez organy prowadzące lub szkoły dotyczył całej Polski i miał istotną skalę.

Jst w takich przypadkach miały możliwość wszczęcia procedury kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej o wstrzymaniu dotacji (art. 36 ust. 7 ufzo)³⁸. Wymagała ona przeprowadzenia postępowania administracyjnego (w trakcie którego organ prowadzący skutecznie mógł przedłużać postępowanie), a następnie uprawomocnienia się wydanej decyzji, od której przysługiwało odwołanie do SKO, a potem skarga do sądu administracyjnego. Do zakończenia postępowania dotacja musiała być udzielana. Stwierdzony przypadek podjęcia takich działań przez jedną ze skontrolowanych jst³⁹ w sytuacji utrudniania kontroli oraz uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez organ prowadzący, wskazuje, że działania takie okazały się bezskuteczne. [str. 59–62]

Wśród postulatów zmiany ufzo, zgłaszanych do Ministerstwa w latach 2019–2023 częste były prośby jst o zwiększenie skuteczności wstrzymania dotacji. Wskazywano na brak możliwości ochrony finansów publicznych w przypadku, gdy jst mają wiarygodne informacje o możliwości wyłudzenia dotacji.

[str. 29–30, 32–33, 59–62]

Nieskuteczne egzekwowanie zwrotu dotacji

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez jst i stwierdzeniu nieprawidłowego pobrania lub wykorzystania dotacji, podlegały one zwrotowi, jednak zwracane lub potrącane kwoty dotacji były niewielkie. W trzech skontrolowanych urzędach wynosiły 0,9–2,1%. Dlatego jst wszczynały postępowanie administracyjne i wydawały decyzje o zwrocie dotacji. W przypadku zakończenia procedury sądowo-administracyjnej utrzymującej w mocy rozstrzygnięcia o zwrocie dotacji i niedokonania jej zwrotu wszczynano postępowania egzekucyjne. Postępowania w sprawie zwrotu dotacji (w związku z ich przedłużaniem przez organy prowadzące) były długotrwałe, długotrwała była także procedura odwoławcza przed SKO skutkująca częstym uchylaniem decyzji, a następnie sądowo-administracyjna przed WSA i NSA.

³⁶ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Zak w Tomaszowie Mazowieckim.

³⁷ UM: Wrocławia i Opola.

³⁸ O której mowa w art. 36 ufzo.

³⁹ UM Opola.

Postępowania egzekucyjne były nieskuteczne. W UM Wrocławia spośród 15 postępowań, w których w trybie przymusowym dochodzono kwoty 1 mln zł, na konto Urzędu organy egzekucyjne nie przekazały żadnej wpłaty i umorzyły postępowania z uwagi na brak majątku dłużników i bezskuteczność egzekucji. W UM Lublin organ egzekucyjny umorzył postępowanie w przypadku zobowiązania w kwocie 2,5 mln zł. Spośród 11 prawomocnych decyzji Prezydenta Miasta Opola na kwotę 2,8 mln zł, w wyniku prowadzonych postępowań wyegzekwowana została kwota 14 tys. zł (0,5%).

W dwóch urzędach jst stwierdzono nieprawidłowości w podejmowaniu działań dotyczących zwrotu dotacji. W UM Lublin dopuszczono do zwłoki (sięgającej 956 dni) we wszczęciu sześciu postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji w kwocie 9,3 mln zł (ustalonej przez jst w wyniku kontroli), a następnie beczynności we wszczętych postępowaniach, co skutkowało przedawnieniem dochodzenia zwrotu dotacji w kwocie co najmniej 3,7 mln zł. W UM Opola stwierdzono, że Prezydent z naruszeniem przepisów ufp nie podjął działań zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dotacji za 2017 r. w kwocie 136,2 tys. zł.

NIK zauważa, że w przypadku kwot dotacji podlegających zwrotowi odesłanie w art. 67 ust. 1 ufp do przepisów dotyczących zobowiązań podatkowych, w powiązaniu z art. 36 ust. 5 ufzo⁴⁰, spowodowało trudności w interpretowaniu przez jst początku biegu terminu przedawnienia należności⁴¹ z tytułu dotacji podlegających zwrotowi, stwierdzonych w wyniku kontroli jst. Sądy administracyjne od 2019 r. w orzeczeniach opublikowanych w dostępnych bazach informacji prawnej jednoznacznie opowiedziały się za interpretacją, że rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia do zwrotu dotacji oblicza się od końca roku, w którym nastąpiła wypłata dotacji beneficjentowi.

Trzy skontrolowane urzędy⁴², w związku z wynikami kontroli dotacji, złożyły zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organy prowadzące. Jst zwróciły uwagę na niską skuteczność postępowań karnych w tych sprawach, ze względu na ich umarzenie lub długotrwałość. [str. 62–66]

Jednym ze wskazywanych Ministrowi przez jst istotnych problemów związanych z niską skutecznością egzekwowania nieprawidłowo pobranej lub wykorzystanej dotacji była kwestia braku odpowiedzialności organu prowadzącego za zobowiązania finansowe w przypadku jego zmiany lub likwidacji. [str. 27–29, 62–66]

**Nieudane próby
przeciwdziałania
nadużyciom**

W celu ograniczenia nadużyć w pobieraniu i wykorzystaniu dotacji oraz zwiększenia efektywności rzetelnej weryfikacji dotacji za uczestnictwo w zajęciach część jst podejmowała próby uszczegółowienia i uzupełnienia niektórych regulacji zawartych w uchwałach jst w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli⁴³. Dotyczyły one w szczególności obowiązku składania organowi dotującemu harmonogramu realizacji zajęć i list obecności (co umożliwiało ustalenie liczby zajęć w miesiącu) oraz opisu dokumentów finansowych (co zwiększało możliwość ich weryfikacji). Były one jednak nieskuteczne ze względu na stwierdzaną przez sądy administracyjne lub RIO niezgodność wprowadzanych regulacji z przepisami ufzo, ponieważ regulacje te wykraczały poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 38 ust. 1 ufzo i nakładały pozaustawowe obowiązki.

W związku z rozpatrywaniem przez sądy administracyjne legalności uchwał tylko tych jst, w przypadku których złożono skargi, a także niejednolitym orzecnictwem sądów, na terenie kraju w obrocie prawnym funkcjonują

⁴⁰ Stanowiącym, że kontrola dotacji może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana.

⁴¹ Kwestie przedawnienia należności określono w art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.). Przepis ten stanowi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

⁴² UM: Wrocławia, Opola i Lublina.

⁴³ W tym skontrolowane miasta: Wrocław, Lublin i Opole.

uchwały jst, które przedstawiają niejednolite rozwiązania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania lub wykorzystania. W niektórych jst obowiązują takie rozwiązania, które w innych jst zostały unieważnione jako niezgodne z delegacją ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ufzo. [str. 66–69]

Wskutek niejedności w tym zakresie organy prowadzące nie uważały za konieczne przestrzegania niektórych postanowień obowiązujących uchwał jst. Potwierdziły to wyniki kontroli NIK w organach prowadzących. W skontrolowanych organach prowadzących szkoły stwierdzono przypadki rozliczeń dotacji niezgodnych z trybem określonym w uchwałach organów dotujących⁴⁴. [str. 76]

Negatywne skutki niejedności uchwał

W związku z niejednością uregulowań zawartych w uchwałach jst organy prowadzące szkoły sieciowe, przy pobieraniu i rozliczaniu dotacji, były zmuszone do stosowania, odmiennych wzorów dokumentów i systemów elektronicznych służących do ewidencji słuchaczy, frekwencji i wydatków. Uniemożliwiało to stosowanie jednolitych rozwiązań systemowych do obsługi procesu dotacji i generowało dodatkowe nakłady pracy i koszty.

Problemy jst i organów prowadzących, wynikające z niejedności uchwał, były skutkiem nieregulowania trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji w akcie prawnym rangi ustawowej, tj. w ufzo. Organy prowadzące zwróciły uwagę na brak w jst ogólnodostępnej informacji o wysokości stawek dotacji.

Doświadczenia Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Spółka z o.o. dotyczące składania skarg do sądów administracyjnych na czynności organów dotujących w kwestii nieprawidłowej wypłaty dotacji oświatowej wskazują na rozbieżność co do właściwości sądów powszechnych i administracyjnych. Wynikają one z niewskazania w art. 47 ufzo, w katalogu czynności podejmowanych przez organ dotujący, które stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, wypłacenia dotacji stosownie do art. 34 ust. 1 ufzo. [str. 32, 81–84]

Nieprawidłowości pobrania dotacji

W jednym z trzech skontrolowanych organów prowadzących stwierdzono pobranie w nadmiernej wysokości dotacji (46,1 tys. zł) za uczestnictwo w zajęciach⁴⁵ na uczniów, którzy zostali wykazani do dotacji, mimo że nie spełniali warunku uczestniczenia w wymaganej liczbie zajęć (52 słuchaczy)⁴⁶ lub których podpisy na listach obecności nie spełniały wymogu czytelności (66)⁴⁷. Skontrolowana jednostka w przypadku 670 osób (na które pobrano łącznie 319,5 tys. zł) nie miała kompletu list obecności, stanowiących dowód spełnienia wymogu uczestnictwa uczniów w zajęciach. Nieprawidłowości dotyczące wykazywania uczniów do dotacji za uczestnictwo w zajęciach, skutkujące pobraniem przez organy prowadzące dotacji w nadmiernej wysokości, stwierdzono także we wszystkich czterech skontrolowanych szkołach⁴⁸. Dotyczyły one również niespełniania warunku uczestnictwa w zajęciach (13,5 tys. zł) oraz wymogu czytelności podpisów uczniów (26,6 tys. zł).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w organach prowadzących i szkołach stwierdzono, że prawidłowo wykazywano słuchaczy do dotacji za efekt kształcenia oraz nie wykazywano do dotacji osób nieżyjących lub niebędących uczniami dotowanych szkół. W szkołach stwierdzono przypadki prowadzenia dokumentacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

Organ prowadzący i jst zgłaszały liczne wątpliwości i problemy w ustaleniu prawidłowości pobrania dotacji, wynikające z braku zdefiniowania w ufzo pojęcia „czytelny podpis”. Znaczącym utrudnieniem dla organów prowadzących

⁴⁴ CNIb Żak, Grupa Pascal, Fundacja Conatus.

⁴⁵ CNIb Żak.

⁴⁶ Art. 26 ust. 2 ufzo.

⁴⁷ Art. 26 ust. 3 ufzo.

⁴⁸ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu.

w zidentyfikowaniu uczniów, na których pobrano dotację oraz ustaleniu pobranych na nich kwot dotacji, był brak stosownych opisów w tytułach przelewów organów dotujących. [str. 72–74, 84–86]

W związku z wątpliwościami dotyczącymi własnoręczności podpisów uczniów dwóch szkół⁴⁹, NIK zleciła dwóm jst przeprowadzenie kontroli prawidłowości pobrania dotacji na uczniów. W ich wyniku organy kontrolne stwierdziły pobranie w nadmiernej wysokości dotacji za uczestnictwo w zajęciach w tych szkołach (łącznie 552 tys. zł). [str. 89-90]

Nieprawidłowości wykorzystania dotacji

W trzech skontrolowanych organach prowadzących stwierdzono przypadki wykorzystania dotacji (w łącznej kwocie 495,7 tys. zł) niezgodnie z przeznaczeniem, tj. niespożytkowanie ich na zadania prowadzonych szkół dotyczące kształcenia. Dotyczyło to sfinansowania z dotacji: premii pracowników; wynagrodzeń osób, których zakres pracy nie był związany z procesem kształcenia; kosztów studiów podyplomowych dyrektora szkoły; usług edukacyjnych zleconych innej fundacji przez skontrolowaną fundację prowadzącą szkołę. Zakwestionowane w wyniku kontroli wydatki w jednym organie prowadzącym stanowiły stosunkowo duży odsetek (36,3%) wartości badanych wydatków. [str. 74–76]

Finansowanie z dotacji zakupów od podmiotów powiązanych

W dwóch skontrolowanych organach prowadzących stwierdzono finansowanie z dotacji wydatków za usługi lub towary nabyte od podmiotów powiązanych z tymi organami prowadzącymi osobowo lub kapitałowo⁵⁰. Sposób przyjętych rozliczeń z podmiotami powiązanimi stanowił ryzyko, że wynagrodzenie tych podmiotów mogło nie odzwierciedlać rzeczywiście zrealizowanych zadań, bądź cen rynkowych towarów i usług. [str. 76–77]

Fikcja podmiotowości szkoły w procesie dotowania

NIK zwraca uwagę na fikcję prawną podmiotowości szkoły niepublicznej w procesie pobrania, wykorzystania i rozliczania dotacji. Wynika ona z określenia w ufzo szkoły niepublicznej jako podmiotu, który otrzymuje dotację i ma własny, niezależny od organu prowadzącego, rachunek bankowy. Faktycznym podmiotem, który pobiera, wykorzystuje oraz rozlicza dotację jest organ prowadzący szkołę, co potwierdzają uregulowania większości uchwał jst. Dyrektorzy skontrolowanych szkół nie mieli, oprócz comiesięcznego przekazywania organowi prowadzącemu liczby uczniów, którzy spełniali wymóg frekwencji, innych kompetencji w procesie dotowania, a niekiedy też wiedzy o kwotach pobranej i wykorzystanej na szkołę dotacji. [str. 88–89]

Ważna rola szkolnictwa niepublicznego w kształceniu dorosłych

Wyniki kontroli NIK wskazują na istotną rolę niepublicznych szkół policealnych i niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych w procesie kształcenia ustawicznego. Dowodzi tego duża liczba absolwentów tych szkół, przystępujących w latach 2019–2022 do egzaminów zewnętrznych (prawie 200 tys.) i tych, którzy je zdali (prawie 130 tys.), która znacznie przeważała nad absolwentami szkół publicznych (trzy, cztery lub pięciokrotnie). Na terenie skontrolowanych jst było też kilkakrotnie więcej szkół niepublicznych i kształconych w nich uczniów w stosunku do prowadzonych przez jst szkół publicznych i ich uczniów. [str. 37–38, 43]

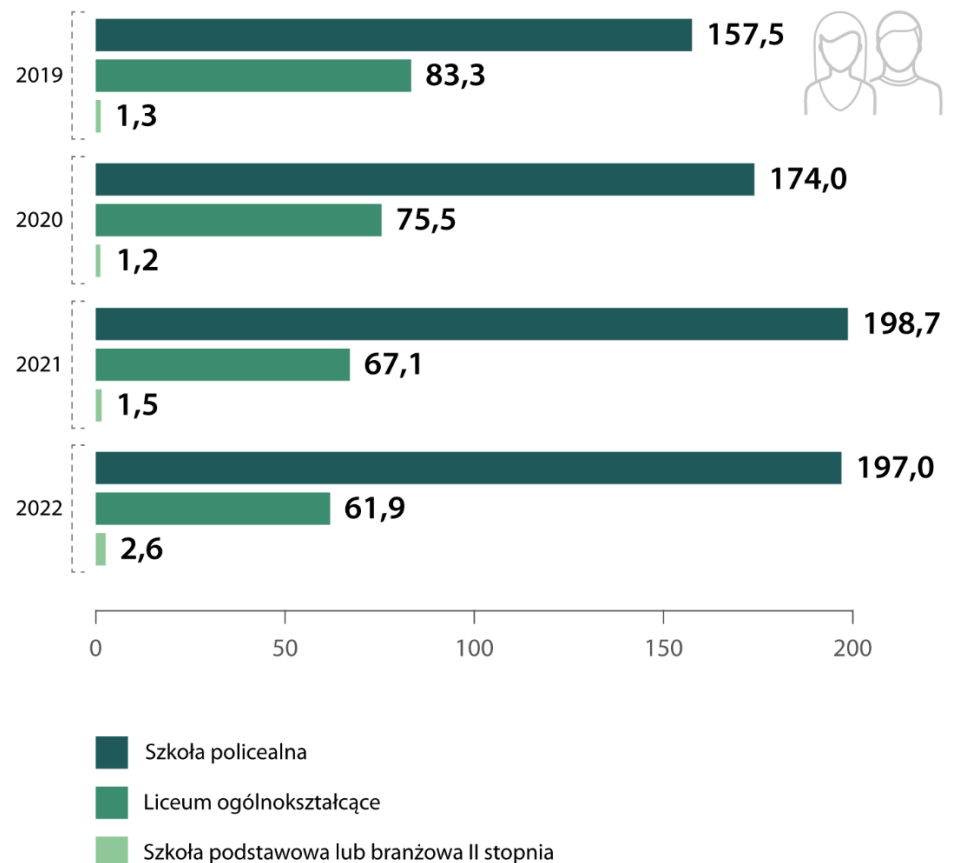
NIK uznaje zasadność argumentów urzędników MEiN, wskazujących na rolę niepublicznych szkół policealnych w systemie kształcenia zawodowego, wynikającą z ich oferty edukacyjnej oraz kształcenia średniego personelu do spraw zdrowia, spraw społecznych, techników pożarnictwa, techników bezpieczeństwa i higieny pracy oraz techników ochrony fizycznej osób i mienia. [str. 31]

⁴⁹ W związku z ustaleniami kontroli rozpoznawczej nr LLU/R/22/006 „Pobieranie i wykorzystanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe”.

⁵⁰ CNiB Żak i Grupa Pascal.

Infografika nr 5

Liczba uczniów w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe w latach 2019–2022 (tys.)



Źródło: dane MEiN. Stan na 30 września.

Słabe efekty kształcenia w szkołach niepublicznych

Efekty kształcenia w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, zdefiniowane jako stosunek liczby uczniów, którzy ukończyli szkołę lub zdali egzaminy zewnętrzne do liczby uczniów rozpoczynających naukę (lub kształcących się w całym cyklu kształcenia), były słabe (w przypadku niepublicznych szkół policealnych naukę kończyła co czwarta z osób, które ją rozpoczęły). Wynikało to ze stosunkowo dużej liczby osób zapisujących się do tych szkół w celu uzyskania statusu ucznia, a to z kolei było konsekwencją oferty bezpłatnego kształcenia i zainteresowania szkół naborem uczniów związanego z możliwością uzyskania dotacji. W odniesieniu do co ósmej osoby⁵¹ powodowało to wielokrotne (najczęściej dwu lub trzykrotne) rozpoczynanie nauki na pierwszym semestrze przez te same osoby. W skrajnym przypadku osoba rozpoczęła naukę 25 razy. Nauka tych osób była często nieskuteczna, ponieważ nie kończyła się promocją. [str. 38–40, 89]

Korzystne warunki finansowania publicznych szkół niesamorządowych

Publiczne szkoły niesamorządowe kształcące osoby dorosłe, których warunki działania oraz frekwencja uczniów podczas zajęć były zbliżone do szkół niepublicznych, miały znacznie lepsze warunki finansowania. Stawka subwencji na ucznia, przekładająca się na stawkę dotacji, nie była co roku zmniejszana, a dotację udzielano na podstawie liczby uczniów zapisanych do szkoły, a nie uczniów biorących udział w wymaganej comiesięcznej liczbie zajęć. W 2023 r. liczba tych szkół w Polsce była istotnie mniejsza niż szkół niepublicznych. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że następują zauważalne zmiany rozwoju sieci niesamorządowych szkół publicznych, proporcjonalne do zmniejszania się liczby uczniów i szkół niepublicznych, w związku z coraz bardziej niekorzystnym dla nich systemem finansowania.

⁵¹ Wśród wszystkich ujętych w SIO w latach 2019-2022 jako uczniowie szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe.

W wyniku przeprowadzenia zleconych przez NIK pięciu kontroli w niesamorządowych szkołach publicznych prowadzonych przez objęte kontrolą NIK (lub powiązane osobowo) organy prowadzące, trzy z pięciu jst stwierdziły przypadki nieprawidłowego wykazywania do dotacji zapisanych do szkół uczniów⁵², skutkujące pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości, a łączna kwota dotacji zakwalifikowanych do zwrotu wyniosła 883,7 tys. zł. [str. 40–42]

⁵² Miasta: Wrocław, Łódź, Gdynia.

4. WNIOSKI

Dla zapewnienia ochrony środków publicznych oraz wyeliminowania dysfunkcji, zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK, powinien zostać zmieniony system finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe, uregulowany w ufzo.

Mimo niedoskonałości rozwiązania, polegającego na udzielaniu zwiększonej dotacji za efekt kształcenia, minimalizuje ono skalę problemu wyłudzeń i nakłady na kontrole dotacji. Powoduje natomiast wprowadzenie opłat za naukę i może spowodować likwidację dużej części szkół.

Odpłatność za naukę, która co do zasady stała się faktem w niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych, może przyczynić się do wyeliminowania niepożądanego zjawiska, związanego z kształceniem osób dorosłych w systemie szkolnym (zarówno w szkołach niepublicznych, jak i publicznych), polegającego na tym, że do tych szkół zapisuje się wyjątkowo duża liczba słuchaczy, którzy finalnie nie uzyskują żadnych osiągnięć edukacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Edukacji o przygotowanie:

Minister Edukacji

- I. Pilnych zmian w ufzo, dla przeciwdziałania nadużyciom w wydatkowaniu środków publicznych, polegających na:
 - 1) wprowadzeniu regulacji, mających na celu wzmocnienie uprawnień kontrolnych jst, dotyczących kontroli prawidłowości pobrania dotacji (np. poprzez dopuszczenie możliwości prowadzenia niezapowiedzianych kontroli frekwencji i umożliwienie kontrolującym legitymowania uczniów w trakcie tej kontroli); należy jednak mieć na uwadze, że takie regulacje powinny mieć charakter wyłącznie doraźny i przejściowy, do czasu kompleksowej zmiany systemu, ponieważ nie wyeliminują podstawowych patologii aktualnego systemu, dotyczących nadmiernej liczby kosztownych kontroli zakłócających organizację zajęć w szkołach;
 - 2) wprowadzeniu regulacji dotyczących możliwości natychmiastowego wstrzymania dotacji, w szczególnych przypadkach, uzasadnionych ujawnieniem w toku kontroli znacznych kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
 - 3) jednoznacznym określeniu w art. 27 ufzo, że obowiązkiem organu dotującego jest weryfikacja przypadków wykazywania do dotacji tego samego ucznia w kilku dotowanych szkołach.
- II. Zmian systemowych, polegających na określeniu założeń nowego systemu finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, z uwzględnieniem dotychczasowych wniosków dotyczących różnicowania subwencji oświatowej, analiz statystycznych oraz uwag jst, organów prowadzących i szkół, w taki sposób, aby zapewnić:
 - celowość i oszczędność wydatków publicznych na dofinansowanie kształcenia osób dorosłych w formach szkolnych oraz zminimalizowanie ryzyka nadużyć;
 - stabilność planowania kosztów i przychodów szkół organom prowadzącym, ograniczającą konieczność corocznej podwyżki wysokości opłat słuchaczy za kształcenie;
 - jednolite w kraju procedury udzielania, rozliczania i kontroli dotacji;
 - możliwość bezpiecznej i zautomatyzowanej wymiany danych między systemami teleinformatycznymi służącymi do obsługi dotacji oraz z SIO.

NIK zwraca uwagę, że warunki dofinansowania niesamorządowych publicznych szkół kształcących osoby dorosłe są aktualnie znacznie lepsze

od niepublicznych, a zmiany mogą jeszcze zwiększyć dysproporcje. W związku z tym istnieje ryzyko znacznego rozwoju publicznych szkół niesamorządowych, który nie będzie powiązany z potrzebami rynku edukacyjnego. Dlatego kompleksowość zmian powinna uwzględniać zmiany w finansowaniu lub organizacji także tego sektora szkolnictwa. Z uwagi na nieprawidłowości, dotyczące dotacji za uczestnictwo w zajęciach w szkołach niepublicznych, nieuzasadnione wydaje się proste przeniesienie tej zasady do niesamorządowych szkół publicznych, mimo przewidywalnego niewątpliwie skutku w postaci zmniejszenia wydatków jst na dotacje.

Jednocześnie NIK, w związku z corocznym przygotowaniem rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst, wnioskuje do Ministra Edukacji o:

- 1) opracowanie w porozumieniu z organami prowadzącymi szkoły odpowiednich przepisów umożliwiających zapoznanie tych organów ze stawkami subwencji na ucznia z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym umożliwiającym przygotowanie się do tych zmian;
- 2) zróżnicowanie stawek subwencji w szkole policealnej kształcącej w formie stacjonarnej i zaocznej, uwzględniające wyższe koszty kształcenia wynikające z większego wymiaru godzin w szkole stacjonarnej.

Minister Finansów

W związku ze stwierdzonym w trakcie kontroli NIK brakiem możliwości ustalenia w sprawozdawczości budżetowej wydatków jst na dotacje dla innych niż szkoły policealne typów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, a także wnioskiem MEiN do Ministerstwa Finansów o uzupełnienie stosownego rozporządzenia w tym zakresie, uzasadnionym potrzebą analizy wydatków jst na szkoły dla dorosłych w odniesieniu do środków naliczonych na ten cel w części oświatowej subwencji ogólnej:

- 1) dodanie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w załączniku 2 Klasyfikacja rozdziałów w Dziale 801 Oświata i wychowanie rozdziałów: *Licea ogólnokształcące dla dorosłych, Szkoły podstawowe dla dorosłych* oraz wyodrębnienie z rozdziału 80117 *Branżowe szkoły I i II stopnia* rozdziałów: *Branżowe szkoły I stopnia, Branżowe szkoły II stopnia*.

Prezydenci miast na prawach powiatu i starostowie

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do starostów powiatów oraz prezydentów miast na prawach powiatu o:

- 1) gromadzenie i weryfikowanie danych osobowych uczniów w procesie udzielania i rozliczania dotacji oświatowych oraz prowadzenie systematycznej kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji;
- 2) weryfikowanie danych w celu niedopuszczenia do udzielenia z budżetu jst wielokrotnej dotacji na tego samego ucznia;
- 3) zwiększenie skuteczności egzekwowania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem;
- 4) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji w taki sposób, aby nie dopuszczać do przedawnienia należności;
- 5) przekazywanie dotacji w taki sposób, aby organ prowadzący uzyskiwał informację o stawkach dotacji i liczbie uczniów (według stawek), na których udzielono dotację.

Organy prowadzące szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do osób zarządzających organami prowadzącymi niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe o:

- 1) zapewnienie skutecznego nadzoru nad wykazywaniem przez prowadzone szkoły uczniów do dotacji za uczestnictwo w zajęciach;

- 2) przestrzeganie zasady przeznaczania dotacji na dofinansowanie realizacji zadań prowadzonych szkół w zakresie kształcenia zgodnie z regulacjami art. 35 ufzo.

**Dyrektorzy szkół
niepublicznych
kształcących osoby
dorosłe**

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do dyrektorów niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe o:

- 1) zapewnienie prawidłowego prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, w tym w szczególności dzienników zajęć wraz z listami obecności, w sposób zgodny ze stanem faktycznym i na bieżąco;
- 2) zapewnienie prawidłowego nadzoru nad przestrzeganiem w szkole wymogu określonego w art. 26 ust. 3 ufzo, dotyczącego potwierdzania przez uczniów obecności na zajęciach własnoręcznymi i czytelnymi podpisami;
- 3) zapewnienie zgodności danych zawartych w SIO z dokumentacją przebiegu nauczania;
- 4) prowadzenie harmonogramów zajęć dostępnych dla słuchaczy i organów kontrolnych w taki sposób, aby jednoznacznie z nich wynikało, ile i jakie zajęcia w miesiącu szkoła organizuje w ramach planu nauczania.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ministerstwo Edukacji i Nauki

Zmniejszenie ryzyka pobrania nienależnej dotacji poprzez zróżnicowanie subwencji

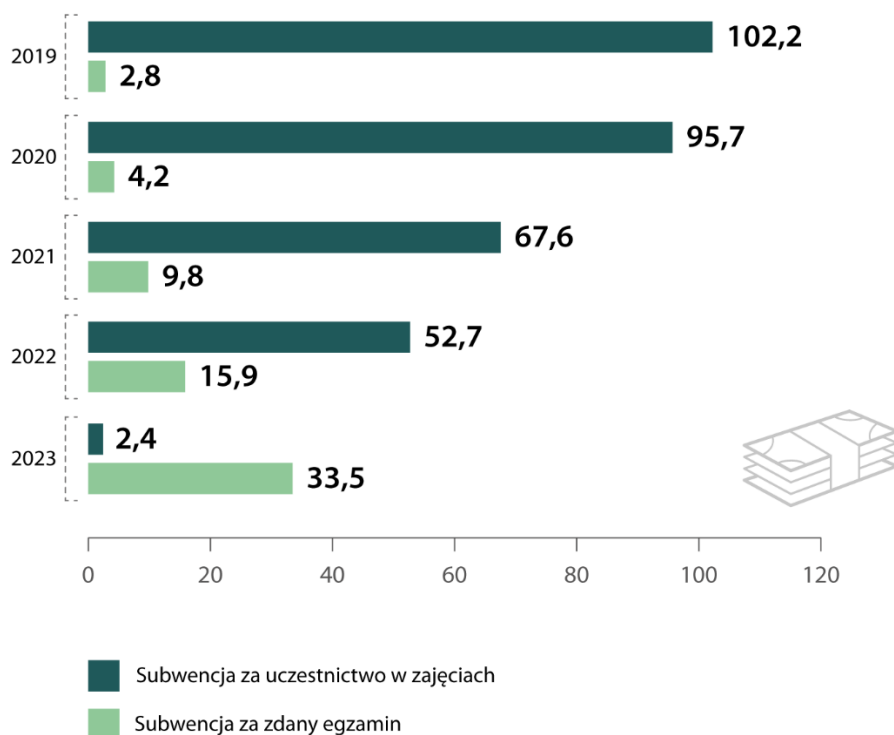
Minister nie w pełni rzetelnie zapewnił warunki organizacyjno-prawne do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych. Podjęto działania, skutkujące zmniejszeniem ryzyka pobierania z budżetów jst zawyżonych kwot dotacji dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe. Nie zidentyfikowano jednak przyczyn występowania problemów zgłoszonych przez jst, dotyczących istotnych dysfunkcji systemu dotowania oraz zaproponowania najbardziej pilnych zmian ufzo.

W związku z wprowadzeniem w ufzo przyznawania dotacji za efekt kształcenia, od 2018 r. w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst wprowadzono w kolejnych latach nowy sposób finansowania szkół kształcących osoby dorosłe, polegający na podzieleniu dotychczasowej subwencji, naliczanej na uczniów, na dwie części: za uczestnictwo w zajęciach i za zdany egzamin oraz stopniowym obniżaniu wysokości subwencji za uczestnictwo w zajęciach przy jednoczesnym zwiększaniu subwencji za zdany egzamin. Z uwagi na obowiązującą w art. 26 ust. 2 i 5 ufzo zasadę udzielania przez jst dotacji na ucznia w wysokości równej kwocie subwencji, zmniejszenie jej na uczniów, wykazywanych przez szkoły jako uczestniczący w zajęciach, zmniejszyło ryzyko pobierania znacznych kwot nienależnej dotacji przez szkoły i organy prowadzące zawyżając liczbę tych uczniów. Zmiany te miały na celu premiovanie szkół, których słuchacze osiągają wysoką zdawalność egzaminów zewnętrznych. Wprowadzono je m.in. w związku z wynikami kontroli NIK⁵³.

Infografika nr 6

Zmiany wysokości subwencji za uczestnictwo w zajęciach i za zdany egzamin w latach 2019–2023 (tys. zł) — niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych

Niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych



Źródło: dane MEiN.

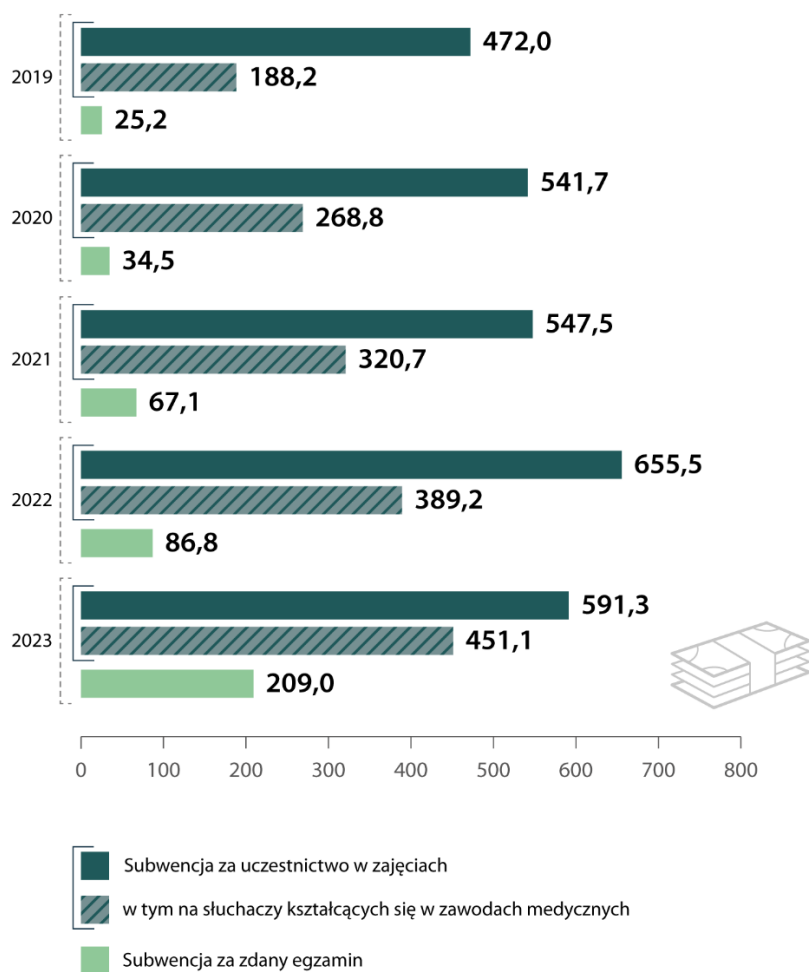
⁵³ Kontrola nr P/16/071— Kształcenie w szkołach dla dorosłych.

Wysokość subwencji za uczestnictwo w zajęciach na uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych zmalała w latach 2019–2023 o 65,9% (ze 105 do 35,9 mln zł), jednocześnie o 1096,5% (z 2,8 do 33,5 mln zł) wzrosła kwota subwencji naliczanej za zdany egzamin, a jej udział w subwencji oświatowej wzrósł z 2,7% do 93,3%. W przypadku szkół policealnych kwota subwencji na ucznia (osobę dorosłą) za uczestnictwo w zajęciach wzrosła o 61%; (z 497,2 do 800,3 mln zł), przy czym wzrost wynikał w dużej mierze ze wzrostu kwoty subwencji naliczanej na słuchaczy szkół medycznych (262,9 mln zł). Przy nieuwzględnieniu tych słuchaczy subwencja była mniejsza o 51% (obniżyła się z 283,8 do 140,2 mln zł). Jednocześnie o 728,9% (z 25,2 do 209 mln zł) wzrosła kwota subwencji za zdany egzamin i udział tej kwoty w subwencji oświatowej wzrósł z 5,1% do 26,1%.

Infografika nr 7

Zmiany wysokości subwencji za uczestnictwo w zajęciach i za zdany egzamin w latach 2019–2023 (tys. zł) — niepubliczne szkoły policealne

Niepubliczne szkoły policealne (dorośli)



Źródło: dane MEiN.

Znaczne zmiany subwencji w 2023 r.

W rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2023 największe były obniżki stawek (wag) subwencji za uczestnictwo w zajęciach na uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych i niepublicznych szkół policealnych. Roczna kwota subwencji wyniosła 35 zł na ucznia kształcącego się w formie stacjonarnej i zaocznej w szkole policealnej i w formie zaocznej w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych oraz 276 zł na ucznia systemu stacjonarnego w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych. Kwota subwencji na ucznia w systemie zaocznym szkoły policealnej zmniejszyła się, w stosunku do 2022 r., o 448 zł

(z 483 zł), a stacjonarnym o 1484 zł (z 1519 zł). Natomiast w przypadku liceum ogólnokształcącego dla dorosłych kwota subwencji za kształcenie zaoczne zmniejszyła się o 794 zł (z 829 zł), a za kształcenie stacjonarne – o 1243 zł (z 1519 zł). Jednocześnie zwiększono znacząco roczne kwoty subwencji za zdany egzamin, przypadające na absolwentów: niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości – o 3799 zł (z 2762 do 6561 zł); niepublicznych szkół policealnych, którzy uzyskali dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe albo dyplom zawodowy – o 3108 zł (z 2762 do 5870 zł). Dofinansowanie niepublicznych szkół branżowych II stopnia oraz publicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych i szkół policealnych pozostawiono na tym samym poziomie, który był wcześniej⁵⁴.

Przykład

W trakcie konsultacji publicznych projektu rozporządzenia uwagi złożyło CNiB „Żak”, które podało, że zmiany będą miały istotne skutki dla funkcjonowania niepublicznych szkół, ponieważ ich prowadzenie niesie ze sobą szereg stałych comiesięcznych zobowiązań ponoszonych przez organ prowadzący, jak zapewnienie miejsca prowadzenia zajęć i kadry nauczycielskiej, co wiąże się z kosztami, które nie zostaną pokryte z dotacji. Zwrócono uwagę, że: od września 2018 r. organy prowadzące szkoły niepubliczne zostały obowiązane do zatrudniania nauczycieli w oparciu o umowę o pracę, a nawet przy zastosowaniu minimalnego wynagrodzenia o pracę, kwota dotacji na ucznia nie pokryje nawet jednej godziny pracy jednego nauczyciela; sposób finansowania promuje szkoły, których słuchacze osiągają wysoką zdawalność zewnętrznych egzaminów przez swoich słuchaczy, trzeba jednak uwzględnić, że absolwenci takich szkół z różnych przyczyn nie podchodzą do egzaminów zewnętrznych, co uniemożliwia organowi prowadzącemu uzyskanie dotacji za zdany egzamin, pozwalającej na dofinansowanie większej części kosztów kształcenia; natomiast, gdy słuchacz zda egzamin, dotacja wypłacana jest dopiero po zakończeniu cyklu kształcenia, a cykl ten trwać może nawet kilka lat. Wskazano, że skutkiem zmian będzie ograniczenie dostępu do edukacji w takich szkołach, a także ich zamykanie z uwagi na wysokie koszty bieżącego utrzymania, które do czasu zakończenia cyklu kształcenia ponosić będzie tylko i wyłącznie organ prowadzący szkołę.

Wprowadzenie w 2023 r., po wejściu w życie przepisów rozporządzenia, znaczącej obniżki dofinansowania ucznia za uczestnictwo w zajęciach spowodowało, że roczną kwotą dotacji za 2023 r. dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych przekazano w całości w pierwszym kwartale (obliczaną według stawek z 2022 r.) i w nadmiernej wysokości, co spowodowało, że część tej dotacji podlegała zwrotowi. Wystąpiły problemy z finansowaniem działalności szkół przez organy prowadzące, które zostały zauważone przez niektóre jst.

Przykład

Z informacji Dyrektora Departamentu Edukacji Starostwa Powiatowego w Lubinie wynikało, że w 2023 r. niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych po aktualizacji stawek dotacji (w II kwartale) nie otrzymywały już dotacji, ponieważ w okresie styczeń-marzec kwota wypłaconej dotacji przewyższała prognozowaną kwotę dotacji należnej na 2023 r. Organ prowadzący planował wygaszenie niepublicznego liceum dla dorosłych (nieprowadzenie rekrutacji), bo dotacja za efekt nie zrekompensuje strat spowodowanych obniżeniem stawki miesięcznej dotacji na ucznia, gdyż w większości uczniowie zainteresowani są uzyskaniem wykształcenia średniego (niekoniecznie z maturą), co umożliwi im kontynuowanie nauki w szkołach policealnych w celu uzyskania wyższych kwalifikacji zawodowych (tytuł technika).

W związku z problemami finansowymi, organy prowadzące podejmowały decyzje o podwyższeniu lub wprowadzeniu opłat za kształcenie, pobieranych od słuchaczy niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych. Podwyższenie lub wprowadzenie opłat spowodowało zmniejszenie liczby chętnych do kształcenia w tych szkołach.

Przykłady

Organ prowadzący Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu (Fundacja Cosinus Edukacja GL), od 1 lutego 2023 r., wprowadził czesne (opłatę za usługę nauczania) w wysokości 79 zł miesięcznie za semestr I, II, III i IV oraz 119 zł miesięcznie za semestr V,

⁵⁴ Uczniowie kształcący się w formie zaocznej w publicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych i szkołach policealnych – rocznie około 2070 zł, uczniowie kształcący się w formie stacjonarnej w tych szkołach – rocznie około 3725 zł.

VI, VII i VIII. Prezes Zarządu Fundacji wyjaśniła, że stawka w kwocie 2,70 zł na słuchacza, który osiągnął wymaganą frekwencję (nawet przy uwzględnieniu kwoty dotacji za efekt) nie umożliwi pokrycia kosztów funkcjonowania Liceum. Z kolei Dyrektor Liceum wyjaśnił, że od momentu wprowadzenia opłat stan słuchaczy zapisanych do szkoły zmniejszył się. Zestawienie roczne: 2022 – wiosna (bez wprowadzonych opłat) do 2023 – wiosna wykazało 44% ubytek słuchaczy szkoły.

Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim pobierało opłaty z tytułu kształcenia od 2019 r. do 11 listopada 2022 r. w kwocie 99 zł miesięcznie; w umowach ze słuchaczami zawartymi od 12 listopada 2022 r. do 20 kwietnia 2023 r. zapisano miesięczną kwotę opłaty w wysokości 99 zł, z zaznaczeniem corocznego wzrostu tej opłaty o 10 zł; natomiast w umowach zawartych od 21 kwietnia 2023 r. zapisano kwotę opłaty 139 zł miesięcznie, z zaznaczeniem corocznej podwyżki czesnego o 10 zł miesięcznie.

Od stycznia 2023 r. opłaty za kształcenie w prowadzonych zaocznych liceach ogólnokształcących wprowadziła Fundacja Conatus. Według informacji Prezes Zarządu Federacji Placówek Oświatowych Spółka z o.o., po wprowadzeniu czesnego w liceach radykalnie zmniejszyła się liczba zapisywanych słuchaczy.

Zrównanie w 2023 r. wag kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na ucznia kształcącego się w formie stacjonarnej albo zaocznej w szkole policealnej spowodowało zrównanie dotacji niewspółmierne do zróżnicowanych kosztów kształcenia w ramach tych dwóch form. W kształceniu stacjonarnym zajęcia organizowane są minimum trzy dni w tygodniu, a w zaocznym – w czasie dwóch zjazdów po dwa dni w miesiącu. W szkole policealnej wymiar kształcenia prowadzonego w formie stacjonarnej, określony w ramowym planie nauczania, jest o ponad 40% wyższy, aniżeli dla kształcenia prowadzonego w formie zaocznej⁵⁵. W trakcie kontroli NIK, Dyrektor DWST w MEiN wyjaśnił, że w przyszłości wymaga rozważenia kwestia zróżnicowania stawek dotacji dla niepublicznych szkół policealnych kształcących w formie stacjonarnej i zaocznej.

Brak analizy problemów dotyczących stosowania ufzo

We wrześniu 2020 r. w Ministerstwie zebrano z jst (powiatów i miast na prawach powiatu) dane dotyczące trudności w prowadzeniu kontroli w niepublicznych szkołach dla dorosłych i policealnych w latach 2018–2020 oraz dane dotyczące działań podjętych w związku z tym przez jst, a także informacje o nieprawidłowościach, wydanych decyzjach administracyjnych o wstrzymaniu dotacji i postępowaniach sądowych, związanych z kontrolami. Do zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzono analizy tych danych ani ich nie wykorzystano.

Z powyższych danych wynikało, że spośród 274 jst, które dotowały szkoły, 92 (33,6%) nie prowadziło kontroli, a 182 (66,4%) przeprowadziło 1854 kontroli w 977 szkołach, przy czym niektóre jst realizowały dużą liczbę kontroli frekwencji uczniów na zajęciach⁵⁶. Jst, które skontrolowały szkoły, wskazały, że trudności z kontrolą wystąpiły w 20,2% szkół. Do najczęściej występujących nieprawidłowości zaliczono zawyżanie liczby uczniów do dotacji (tj. uczniów uczestniczących w wymaganej liczbie zajęć) i wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Przekazując dane, część jst wskazało na istotne problemy związane z brakiem odpowiednich przepisów ufzo lub ich nieprecyzyznością, umożliwiającą szkołom i organom prowadzącym finansowe nadużycia⁵⁷. Jst wskazały na potrzebę sprecyzowania przepisów dotyczących wykorzystania dotacji (w celu uniknięcia ich dowolnej interpretacji przez podmioty dotowane)⁵⁸; zbyt wąski zakres przepisów dotyczących wstrzymania dotacji⁵⁹; brak

⁵⁵ Problem ten podkreślały szczególnie organy prowadzące.

⁵⁶ W ramach kontroli prawidłowości pobierania dotacji. Na przykład Miasto Lublin poinformowało o 160 kontrolach uczestnictwa słuchaczy na zajęciach w liczbie 175 kontroli w szkołach policealnych oraz o 51 kontrolach tego rodzaju w 57 kontrolach w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, a Powiat Bełchatowski o 313 kontrolach w 19 szkołach w łącznej liczbie 318 kontroli.

⁵⁷ Dotyczyło to: UM Tarnowa, UM Bydgoszczy UM w Jaworznie, UM Lublin, UM Dąbrowy Górniczej, Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią, Starostwa Powiatowego w Stalowej Woli.

⁵⁸ Wynikającą m.in. z braku możliwości weryfikacji wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego na zapewnienie obsługi administracyjnej, prawnej i finansowej organu prowadzącego (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo).

⁵⁹ Wskazano, że w art. 37 ufzo brakuje uregulowania, które pozwoliłoby na wstrzymanie dotacji w związku z niezgodną z prawem działalnością szkół, gdzie wypłata dotacji byłaby wstrzymana na czas wyjaśnienia sprawy lub wydania decyzji administracyjnej.

odpowiednich uregulowań prawnych w sytuacji, gdy w trakcie postępowania kontrolnego lub administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji następuje zmiana organu prowadzącego; brak jasno określonego uprawnienia do kontrolowania faktycznego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach, tj. w czasie trwania zajęć; mało skuteczne przepisy dotyczące wzywiania organu prowadzącego do zaprzestania działań utrudniających lub uniemożliwiających przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Przykłady

Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza zauważył, że obowiązujące przepisy ograniczają możliwości wykrywania nadużyć. Kontroluje się dotację już udzieloną (wypłaconą), co powoduje, że czynności te mają charakter następczy, a przepisy nie dają kontrolerom prawa do przesłuchiwania słuchaczy w charakterze świadków, co utrudnia wykrywanie przypadków poświadczania nieprawdy dotyczącej frekwencji. Szkoły, by wykorzystać maksymalne kwoty dotacji, wykazują wydatki, które mogą budzić wątpliwości, jednakże trudno udowodnić ich fikcyjność (np. niektóre szkoły mnożą organy doradcze, wspierające rzekomo proces dydaktyczny, a w praktyce pozorujące pracę). Osoby prowadzące starają się maksymalnie utrudniać czynności kontrolne, np. utrudniają dostęp do dokumentacji, przemieszczając ją z miejsca na miejsce. Istotnym mankamentem jest brak wyraźnej podstawy prawnej do współdziałania między podmiotami dotującymi w fazie rozliczania czy kontroli dotacji, a przepisy ufo nie dają skutecznych narzędzi kontroli, co przy ograniczeniu środków dowodowych utrudnia działalność kontrolną. W kontrolach przeprowadzonych przez pracowników Urzędu stwierdzono nieprawidłowości, które zostały ocenione jako działania przestępcze, w związku z czym kierowano do organów ścigania zawiadomienia, ale skutek tych działań nie przynosił spodziewanych efektów. Z doświadczeń pracowników Urzędu z kontaktów z funkcjonariuszami prowadzącymi postępowania wynikało, że organy ścigania nie mają właściwego przygotowania i zrozumienia problemu, z jakim mierzą się służby kontrolne jst. W piśmie podano charakterystyczny przykład złożenia do prokuratury w dniu 24 października 2019 r. zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z działalnością policealnej szkoły sieciowej (jednej ze szkół sieci działającej także na terenie innych miast⁶⁰), prowadzonej kolejno przez trzy organy prowadzące. Zmiany organu prowadzącego zapewniały uniknięcie zwrotu nieprawnie pozyskanych środków publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli właścicielskiej. W reakcji na kierowane przez jst roszczenia zwrotu dotacji sięgające łącznie wielu milionów złotych pierwsza spółka z o.o. została postawiona w stan likwidacji.

W piśmie Dyrektora Wydziału Audytu i Kontroli UM Lublin podano, że do najczęstszych nieprawidłowości wynikających z kontroli i dotyczących znacznych kwot dotacji należą: manipulowanie podpisami słuchaczy w dziennikach zajęć; przedkładanie do kontroli niekompletnych dokumentów do potwierdzenia wydatków; rozliczanie przez organy prowadzące szkoły sieciowe wydatków z dotacji na podstawie dowodów niepowiązanych jednoznacznie z daną szkołą; rozliczanie z dotacji niejasno określonych zakupów materiałów i usług (najczęściej pośrednictwo w zakupie) od podmiotów powiązanych kapitałowo lub osobowo z organem prowadzącym szkołę, dla których brak jest narzędzi kontrolnych pozwalających na weryfikację, czy obroty w tych spółkach nie były generowane sztucznie; rozliczanie wydatków niekwalifikowalnych, spowodowane przeświadczeniem organu prowadzącego, że może z dotacji sfinansować wszystko z wyjątkiem wydatków inwestycyjnych, bez uwzględnienia ustawowego celu dotacji. Wskazano również na braki w przepisach: brak jasno określonego uprawnienia do kontrolowania faktycznego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach, tj. w czasie trwania zajęć; mało skuteczne wzywianie organu prowadzącego do zaprzestania działań utrudniających lub uniemożliwiających przeprowadzenie czynności kontrolnych. Zwrócono szczególną uwagę na potrzebę sprecyzowania przepisów dotyczących wykorzystania dotacji oraz wprowadzenia postulowanych możliwości kontroli dla organów dotujących.

W latach 2019–2023 jst z własnej inicjatywy przekazywały Ministrowi wiele informacji o nieprawidłowościach w systemie dotowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe i wnioski o zmiany w przepisach ufo, jednak dane te nie zostały wykorzystane. Wskazywano w nich na potrzebę skuteczniejszej ochrony środków publicznych wypłacanych w formie dotacji oraz wzmocnienia uprawnień jst związanych z kontrolą jej pobierania i wykorzystania. Dotyczyło to np.:

⁶⁰ Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Sosnowiec, Rybnik, Kędzierzyn-Koźle, Chorzów, Gliwice.

- a. Petycji Miasta Kraków i Miasta Stołecznego Warszawa, tj. jst, które poniosły w latach 2019–2022 największe w Polsce wydatki na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych⁶¹. Informowały one o tym, że rzetelna kontrola środków dotacji ewidencjonowanych na rachunkach szkół jest znacznie utrudniona lub niemożliwa; 14 dniowy termin na udostępnienie kontrolującym dokumentacji umożliwia jej fałszowanie; niektóre organy prowadzące przekształcając status prawny z osoby fizycznej na spółkę z o.o., co umożliwia unikanie zwrotu dotacji; uprawnienie do przetwarzania danych osobowych ucznia przez osoby upoważnione do kontroli, wynikające z art. 36 ufzo, uniemożliwia weryfikację danych osobowych (np. miejsca zamieszkania ucznia) z innymi źródłami niż dokumentacja kontrolowanej szkoły; samorządy nie mają uprawnień do weryfikacji podpisów uczniów, nie mogą przesłuchiwać uczniów, a nawet jeśli występują istotne podejrzenia co do właściwego sposobu pobrania i wydatkowania dotacji; wypłaty kolejnej transzy nie można skutecznie wstrzymać; brak jest możliwości skutecznego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Jednocześnie postulowały wprowadzenie w ufzo: obowiązku wydzielenia przez jednostki dotowane osobnego rachunku, przeznaczonego wyłącznie na otrzymanie i wydatkowanie dotacji oświatowych (zmiana art. 34 ust. 1 ufzo); obowiązku niezwłocznego udostępniania kontrolującym dokumentacji przebiegu nauczania, w tym list obecności słuchaczy (zmiana art. 36 ust. 3 ufzo); możliwości natychmiastowego wstrzymania wypłaty dotacji po stwierdzeniu nieprawidłowości skutkujących złożeniem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa; możliwości wypłaty dotacji w miesiącu następującym po miesiącu kontroli frekwencji; uprawnień dla kontrolujących na zbieranie od uczniów oświadczeń potwierdzających uczestnictwo w zajęciach pod rygorem odpowiedzialności karnej; możliwości przeprowadzenia doraźnej kontroli frekwencji bez wcześniejszej zapowiedzi; możliwości weryfikacji przez jst, czy ci sami uczniowie nie są wykazywani do dotacji jednocześnie w kilku szkołach w różnych miastach. Postulowano także o zmiany innych przepisów: dodania w art. 168 ust. 16 upo przepisu, który w sposób precyzyjny określi zasady zmiany organu prowadzącego oraz przepisów prawa regulujących zakres odpowiedzialności organu, który ulega likwidacji; rozważenie zmiany treści art. 8 upo poprzez doprecyzowanie w ust. 2 pkt 2 pojęcia „innej osoby prawnej” tak, aby szkoły nie mogły być zakładane i prowadzone przez spółki z o.o.; wprowadzenie uprawnień organów dotujących do korzystania z ogólnopolskich baz danych lub z jednego wspólnego systemu, w tym także do udostępnienia jst rozszerzonej funkcjonalności SIO, aby można było ustalić, czy inne jst udzielają dotacji na tego samego ucznia.

- b. Apeli Rady Miasta Opole i Rady Miasta Gliwice, tj. dwóch uchwał rad miast na prawach powiatu, w których zwrócono się odpowiednio do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów oraz do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań, mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących dotowania szkół niepublicznych (odpowiednio z lipca 2020 r. i września 2021 r.). Rada Miasta Opole postulowała wprowadzenie spójnych przepisów, które umożliwią efektywną współpracę w ramach kontroli prowadzonych przez organ dotujący i organ nadzoru pedagogicznego; rozszerzenie katalogu sytuacji, w których jst może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej⁶². Rada Miasta Gliwice wniosła o: rozszerzenie zapisów art. 36 i 37 ufzo (tj. rozszerzenie katalogu sytuacji, w których jst może wstrzymać wypłatę dotacji) o możliwość wstrzymania wypłaty dotacji, jeśli przy rozpoczęciu kontroli organ dotujący nie otrzyma do wglądu dokumentów umożliwiających

⁶¹ Należy zauważyć, że Ministerstwo rozpatrzyło te pisma nieprawidłowo, ponieważ nie uznało ich za petycje w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870). Wskutek tego nie przestrzegano wymaganego w tej ustawie sposobu lub terminu rozpatrzenia oraz nie podano do publicznej wiadomości informacji o przedmiocie petycji.

⁶² Np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia jst w błąd.

kontrolę lub gdy szkoła nie wywiązuje się z obowiązków; doprecyzowanie sposobu potwierdzania przez uczniów obecności na zajęciach (ze względu na brak definicji czytelności podpisu ucznia); doprecyzowanie art. 33 ust. 1 pkt 2 ufzo poprzez wskazanie, że dane przekazane do SIO według stanu na 30 września mają być zgodne ze stanem faktycznym; odejście od minimalnej 50% frekwencji i naliczanie dotacji według faktycznego uczestnictwa uczniów w zajęciach; nałożenie na szkoły obowiązku dostarczenia organowi dotującemu, wraz z miesięczną informacją o liczbie uczniów, także list obecności uczniów; doprecyzowanie art. 35 ufzo poprzez wprowadzenie katalogu wydatków; wprowadzenie zapisu umożliwiającego wypłatę skorygowanej dotacji w miesiącu następującym po miesiącu, w którym przeprowadzono kontrolę frekwencji uczniów; określenie jasnych zasad współpracy w zakresie kontroli między organem dotującym a organem nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie limitu uczniów kształcących się w danej szkole niepublicznej w odniesieniu do rodzaju i powierzchni obiektu, w którym odbywa się proces kształcenia; przekazanie dotowania związanego z dotowaniem placówek niepublicznych urzędом wojewódzkim; przekazanie kontroli pobierania i wydatkowania dotacji RIO. W apelach zwrócono uwagę na stwierdzone w kontrolach liczne nieprawidłowości dotyczące pobierania i wykorzystania dotacji.

Do Ministra Edukacji Narodowej w styczniu 2020 r. została także skierowana interpelacja poselska z propozycją zmian legislacyjnych w ufzo, polegających na wprowadzeniu przepisów, które: wprowadzą mechanizm ustalania wysokości przysługującej dotacji zapewniający jej naliczenie od podstawy uwzględniającej wyłącznie te wydatki, które ponosi dotowana jednostka; wydłużą okres przedawnienia zobowiązania do zwrotu dotacji oświatowej pobranej w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem z obowiązujących 5 lat liczonych od końca roku, w którym dotacja podlegała zwrotowi, do 8 lat (wskazano, że celem regulacji jest stworzenie przepisu szczególnego, który wyłączy w stosunku do zobowiązań o zwrot dotacji oświatowej działanie obowiązującej zasady ustalonej przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶³, mówiącej o 5-letnim terminie przedawnienia). Ministerstwo także nie wykorzystało tych danych.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że w okresie od 2019 r. prace w MEiN nie były szczególnie nakierowane na przygotowywanie kolejnych zmian dotyczących funkcjonowania i finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe. System oświaty był na etapie zmian ustroju szkolnego⁶⁴. Komórka Ministerstwa właściwa w zakresie przekształcania szkół oraz dotowania niesamorządowych szkół była przede wszystkim skoncentrowana na wsparciu podmiotów stosujących przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁶⁵ oraz wspieraniu podmiotów stosujących nowe regulacje ufzo, a także na kolejnych zadaniach wynikających z wejścia w życie z dniem 1 września 2019 r. ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁶⁶, zawierającej także przepisy związane z dotowaniem szkół niepublicznych⁶⁷.

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.

⁶⁴ W dniu 1 września 2019 r. rozpoczął się proces przekształcania dotychczasowych trzyletnich liceów ogólnokształcących w czteroletnie i dotychczasowych czteroletnich techników w pięcioletnie. System oświaty przygotowywał się do tworzenia szkół nowego typu, tak aby z dniem 1 września 2020 r. rozpoczęło się kształcenie w branżowych szkołach II stopnia.

⁶⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

⁶⁶ Dz. U. poz. 2245, ze zm.

⁶⁷ Zwrócono uwagę, że niektóre z przepisów ww. ustawy wprowadzono po to, aby przeciwdziałać – zauważanym przez powiaty – nieprawidłowościom lub wyłudzeniu dotacji. Były to zmiany w art. 26 (doprecyzowano, że własnoręczne podpisy na listach obecności muszą być czytelne oraz doprecyzowano definicję zajęć obowiązkowych, w których zobowiązany jest uczestniczyć uczeń lub słuchacz), w art. 27 (uregulowano postępowanie w sytuacji, gdy jst wie, że dany słuchacz uczęszcza do dwóch szkół i uczeń ten nie dokonał wyboru szkoły „główniej”, a w obu z nich jest zapisany w księdze uczniów tego samego dnia), w art. 35 (wprowadzono doprecyzowanie w zakresie pokrywanych z dotacji wynagrodzeń pracowników oraz dyrektorów szkół niepublicznych; określono maksymalny wymiar czasu pracy, w tym w odniesieniu do osób zatrudnionych w jednej jednostce oświatowej na umowę o pracę i umowę cywilnoprawną).

Zauważył także, że Ministerstwo w latach 2019–2023 analizowało problemy zgłaszane przez jst oraz inicjowało i wprowadzało zmiany przepisów, mające na celu bardziej skuteczną ochronę środków publicznych wypłacanych w formie dotacji z budżetów jst szkołom kształcącym osoby dorosłe, jednak przepisy te znalazły się w innych ustawach niż ufzo i wymienionych wyżej⁶⁸ oraz w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst i w rozporządzeniu COVID-19 (kolejnych jego zmianach).

Niezależnie od nieprawidłowości w systemie finansowania, zgłaszanych przez jst, w MEiN zauważono istotną rolę niepublicznych szkół policealnych w systemie kształcenia zawodowego.

Przykład

Dyrektor DWST zauważył, że zwalczanie zjawiska wyłudzenia dotacji oświatowych nie może być sprowadzane jedynie do wprowadzania coraz bardziej restrykcyjnych rozwiązań legislacyjnych, które – jak wskazuje praktyka – i tak nie wyeliminują całkowicie występowania tego zjawiska, a do tego przyczyniają się do zwiększania biurokracji w szkołach i placówkach oświatowych [...]. Głos powiatów jest bardzo ważny, jednak nie powinien być jedynym źródłem założeń do zmiany ufzo. [...] Nie sposób się zgodzić z niektórymi rekomendacjami niektórych powiatów, takimi jak wniosek o zmianę systemu oświaty poprzez całkowitą likwidację szkół policealnych. Oferta edukacyjna tych szkół obejmuje 35 zawodów, spośród 227 zawodów ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego. W szkołach policealnych kształcą się przede wszystkim średni personel dla sektora zdrowia, średni personel dla obszaru spraw społecznych, a także technicy pożarnictwa, bezpieczeństwa i higieny pracy i ochrony fizycznej osób i mienia. Kształcenie w szkołach policealnych w zawodach branży opieki zdrowotnej i pomocy społecznej jest niezbędne z punktu widzenia rynku pracy związanego z tym obszarem, na co wskazuje także statystyka. Tworząc dobre prawo należy wziąć pod uwagę wszystkich uczestników procesu związanego z finansowaniem szkolnictwa niepublicznego oraz fakt, że większość z ponad kilkunastu tysięcy szkół, prowadzonych przez inne podmioty niż powiaty i kształcących osoby dorosłe, działa w dobrej wierze i zgodnie z literą prawa.

Powołanie grupy roboczej Zespołu KWRiST do przygotowania zmian ufzo

W kwietniu 2022 r. podczas posiedzenia Zespołu KWRiST przedstawicielka Unii Metropolii Polskich wniosła o powołanie grupy roboczej, która przygotuje zmiany ufzo dotyczące finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, zauważając, że środki pochodzące z dotacji nie są właściwie wykorzystywane. Strony wspólnie ustaliły, że powstanie grupa robocza (ekspercka) osób, wskazanych ze strony samorządowej i rządowej, która wypracuje propozycje zmian przepisów. Urzędnicy MEiN wysłali 13 marca i 7 czerwca 2023 r. dwa kolejne pisma do sekretarza strony samorządowej Zespołu KWRiST z prośbą o wskazanie po dwóch ekspertów z każdej z korporacji samorządowej, którzy podejmą się pracy w tym zespole roboczym, na które nie otrzymano odpowiedzi. Sekretarz przekazał do MEiN wykaz ekspertów z korporacji samorządowych dopiero w trakcie kontroli NIK, 29 czerwca 2023 r., w związku z prośbą NIK o informację w tej sprawie. Z tego powodu grupa robocza nie rozpoczęła prac dotyczących przygotowania założeń zmiany ufzo do zakończenia czynności kontrolnych NIK.

Według informacji Dyrektora DWST, wskazana grupa ekspercka, po rozpoczęciu prac miała zająć się analizą dotychczas zgromadzonego materiału dotyczącego nieprawidłowości, problemów i propozycji rozwiązań legislacyjnych związanych z finansowaniem szkół kształcących osoby dorosłe, w tym zebranych w 2020 r. odpowiedzi jst⁶⁹.

Istotne problemy systemu finansowania wynikające z ufzo

W trakcie kontroli NIK, Dyrektor DWST w MEiN odniósł się do niektórych regulacji ufzo, które NIK zidentyfikowała jako potencjalne źródła problemów systemu

⁶⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – art. 50a (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.); ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.).

⁶⁹ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Edukacji i Nauki poinformował NIK, że w MEiN przygotowano kompleksową analizę systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe i 6 września 2023 r. przedstawiono ją i omówiono podczas pierwszego spotkania grupy roboczej Zespołu KWRiST.

finansowania szkół kształcących osoby dorosłe. Dotyczyło to następujących kwestii:

- a. Trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli dotacji, które nie zostały uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej ani w przepisach wynikających z ustawowego upoważnienia.

W art. 38 ust. 1 ufzo określono, że tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania jest ustalany w drodze uchwały organu stanowiącego jst⁷⁰. Według danych MEiN uchwały jst były przedmiotem skarg wnoszonych do sądów administracyjnych i w niektórych przypadkach sądy przyznawały rację skarżącym oraz uznawały przekroczenie zakresu delegacji przez organy stanowiące jst. Pod koniec 2022 r. do MEiN wpłynął postulat zmiany ufzo, dotyczącej upoważnienia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do ustalenia tych trybów w formie aktu wykonawczego. Zgłosił go Burmistrz Miasta Sulejówek, powołując się na stanowisko NSA zawarte w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r.⁷¹, w którym Sąd wskazał, że uprawnienia kontrolowanych oraz obowiązki kontrolujących powinny być w sposób wyczerpujący uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej. Dyrektor DWST wyjaśnił, że ta propozycja powinna być przedyskutowana na forum grupy roboczej Zespołu KWRiST.

- b. Braku w ufzo regulacji uniemożliwiającej podwójne dotowanie ucznia przez kilka jst.

W art. 27 ufzo wprowadzono regulację uniemożliwiającą wielokrotne dotowanie jednego ucznia przez daną jst⁷², nie wprowadzono jednak regulacji uniemożliwiającej wielokrotne równoczesne dotowanie tego samego ucznia przez kilka różnych jst⁷³. Według wyjaśnień Dyrektora DWST terytorialne ograniczenie przepisu do jednej jst (a nie dla terenu całego kraju) miało związek z upoważnieniami ustawowymi ufzo i usio dla jst do przetwarzania danych osobowych, potrzebą zapewnienia anonimizacji danych osobowych uczniów (w tym numeru PESEL) i uwagami GIODO, zgłaszanymi w trakcie przygotowania usio. Dlatego też w ufzo pozostawiono art. 27 ust. 1 w pierwotnym jego brzmieniu i tym samym nie dopisano jst, dotujących szkoły kształcące osoby dorosłe, do kręgu podmiotów, które mają dostęp do numerów PESEL uczniów. W związku z wynikami analizy bazy danych SIO przeprowadzonej na 30 września w latach 2019–2022, które wskazywały, że skala powielania się tych samych uczniów była niewielka (około 1–1,6 tys. osób, co stanowiło 0,39–0,65% ogólnej liczby uczniów tych szkół), Dyrektor DWST stwierdził, że przy próbie wyposażenia jst w wiedzę dotyczącą danych osobowych całej populacji uczniów szkół kształcących osoby dorosłe, znajdującą się w SIO, należy spodziewać się ponownie oporu organów odpowiedzialnych za ochronę danych osobowych. Mogłoby to zostać uznane za działanie niewspółmierne wobec rzadko występującej sytuacji.

Uwzględniając argumenty Dyrektora DWST, NIK zauważa jednak, że w konsekwencji braku możliwości wymiany danych między poszczególnymi systemami jst do obsługi dotacji między sobą oraz z SIO, a także ryzyka wykazywania przez szkoły do dotacji oraz w SIO innych osób niż figurujące w dokumentacji przebiegu nauczania, nie można aktualnie ustalić, jaka jest rzeczywista skala udzielania dotacji na tych samych uczniów w kraju, a także, jaka może być wysokość środków publicznych udzielanych wielokrotnie na tych samych uczniów.

- c. Niskiej skuteczności przepisów o wstrzymaniu dotacji.

⁷⁰ Określona w tym przepisie regulacja, dotycząca przypisania jst kompetencji do ustalania tych trybów stanowiła kontynuację rozwiązania funkcjonującego wcześniej w art. 90 usio.

⁷¹ Sygn. I GSK 800/21.

⁷² Ucznia uczącego się (uczestniczącego w wymaganej liczbie zajęć w miesiącu) równocześnie w kilku szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, dotowanych przez jedną jst.

⁷³ Ucznia uczącego się (uczestniczącego w wymaganej liczbie zajęć w miesiącu) równocześnie w kilku szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe, dotowanych przez różne jst.

W art. 36 ust. 7 i art. 37 ust. 2 ufzo przewidziano możliwości wstrzymania dotacji dla szkoły niepublicznej kształcącej osoby dorosłe przez organ dotujący. Dotyczyły one utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych (art. 36 ust. 7), nieprzekazania rozliczenia (jego korekty) lub informacji o liczbie uczniów, niewykonania decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu w związku z przekazaną dotacją (art. 37 ust. 2)⁷⁴. Wstrzymanie wypłaty dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, w związku z czym do decyzji stosuje się przepisy k.p.a. oraz ppsa. Jst wskazywały na długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcia sądu oraz fakt, że w tym czasie dotacja musi być wypłacana, gdyż dopiero prawomocny wyrok w danej sprawie jest przesłanką do wstrzymania dotacji dla danej szkoły. W przypadku orzeczenia sądu potwierdzającego nadużycie, jst musi dochodzić zwrotu wypłaconej w tym czasie dotacji.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że motywem przewodnim tworzenia przepisów upo czy ufzo nie jest i nie może być założenie, że wszystkie osoby prowadzące szkoły są nieuczciwe. Zbytńia ich restrykcyjność może doprowadzić do utrudnienia funkcjonowania podmiotów dotowanych, które z reguły działają zgodnie z prawem. Kwestie ścigania osób wyłudzających dotacje zostały uregulowane w odpowiednich ustawach. Ponadto zarówno jst, jak i organy prowadzące mają prawo dochodzić swoich roszczeń przed sądami.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji, NIK zauważa, że dotacje są środkami publicznymi, które powinny być wydatkowane celowo i oszczędnie, w związku z czym jst powinny mieć skuteczne narzędzia prawne umożliwiające wstrzymanie ich wydatkowania w przypadku wysokiego prawdopodobieństwa, że środki te będą podlegały zwrotowi i mogą zostać niezwrócone, bez konieczności późniejszego wydatkowania kolejnych środków publicznych na dochodzenie swych praw w sądzie i na postępowania egzekucyjne.

d. Mało skutecznej weryfikacji prawidłowości wykorzystania dotacji na wydatki organu prowadzącego dotyczące obsługi administracyjnej, prawnej, finansowej i organizacyjnej szkół.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo, dotacje dla niepublicznych szkół są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań tych szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki i mogą być wykorzystane na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, określonych w art. 10 ust. 1 pkt 4 upo, który stanowi, że do zadań organu prowadzącego szkołę należy zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, finansowej i organizacyjnej szkół⁷⁵. Wyjaśniając przyczyny braku doprecyzowania w ufzo kategorii tych wydatków, Dyrektor DWST wyjaśnił, że kluczowe znaczenia ma przyjęta filozofia określenia wydatków w art. 35 ust. 1 ufzo oraz zadań opisanych w art. 10 ust. 1 upo. W ufzo nie ma np. katalogu środków dydaktycznych, które można sfinansować z dotacji, w upo nie ma katalogu pomocy dydaktycznych i sprzętu, w które organ prowadzący powinien wyposażyc szkołę. Dlatego wydatki finansowane z dotacji należy postrzegać i oceniać ich zasadność przez pryzmat zadań dotyczących kształcenia realizowanych przez konkretną szkołę, takiej zaś oceny nie można dokonać z pozycji centralnego urzędu, lecz jst.

Niewykorzystanie możliwości bazy danych SIO

W jst przetwarzano dane osobowe słuchaczy dotowanych przez siebie szkół, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji (art. 38 ust. 2 ufzo). Systemy informatyczne wykorzystywane w jst do obsługi dotacji nie były powiązane z bazą danych SIO w zakresie danych osobowych i nie było podstaw prawnych do powiązania tych systemów. Zgodnie z uregulowaniami usio, jst nie miały dostępu do danych osobowych uczniów, zgromadzonych w SIO. Do numerów PESEL poszczególnych uczniów mieli wgląd jedynie uprawnieni pracownicy szkół, do których uczęszczali uczniowie, a także administrator bazy SIO, czyli minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

⁷⁴ W obydwu przypadkach po wezwaniu organu dotującego do zaprzestania/wykonania tych działań oraz po bezskutecznym upływie terminu określonego w wezwaniu.

⁷⁵ Wskazana regulacja ufzo została przeniesiona z uso (art. 90 ust. 3d), która z kolei w uso była stopniowo doprecyzowana.

Według wyjaśnień Dyrektora DWST, ograniczenie dostępu do danych osobowych wynikało z zasady przyjętej podczas projektowania usio i zalecenia GIODO, który podkreślał konieczność zachowania zasady bezpieczeństwa danych osobowych, minimalizacji zbierania i udostępniania danych osobowych oraz wyrażał wielokrotnie sprzeciw wobec zbierania danych osobowych w SIO.

W pierwszym kwartale 2023 r. w Ministerstwie podjęto prace mające na celu rozszerzenie zakresu danych uzyskiwanych na potrzeby SIO z rejestru PESEL. W wyniku spotkania z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ustalono, że możliwe jest przekazywanie informacji o zgonach. Po opracowaniu konkretnych rozwiązań technicznych miały rozpocząć się prace nad zmianą usio, dającą podstawę prawną otrzymania dodatkowych danych dotyczących uczniów i nauczycieli.

W trakcie kontroli NIK, od 5 lipca 2023 r., w MEiN udostępniono w SIO możliwość generowania nowych raportów (na dzień 30 września lub na dzień poprzedzający dzień jego sporządzenia), umożliwiających jst i dyrektorom szkół dokonywanie weryfikacji przypadków równoczesnego przypisania uczniów do oddziałów różnych szkół, w tym położonych na terenie innych jst. W obszarze uprawnień jst generowane raporty obejmowały wiele szkół, nie zawierały jednak pełnych danych identyfikujących uczniów. Informacje znajdujące się w takim wykazie pozwalały jst ustalić zakres występowania przypadków uczniów wykazanych w SIO jako osoby uczęszczające równocześnie do różnych szkół, ustalić numery RSPO szkół, do których ci uczniowie uczęszczali, a także ustalić częściowo zanonimizowane identyfikatory uczniów nadane w szkołach. Ustalenie przypadków, w których uczniowie byli równocześnie przypisani do oddziałów w różnych szkołach, było możliwe przy systematycznej i bieżącej analizie oraz przy współpracy samorządów ze szkołami.

Błędy i braki w SIO

Część rekordów w bazie danych SIO dotyczyła uczniów, którzy nie mieli polskiego obywatelstwa, lecz nie zawierała danych dotyczących statusu ucznia⁷⁶ oraz jego kraju pochodzenia: w 2019 r. dotyczyło to 15,7 tys. rekordów (6,3% z wszystkich dotyczących uczniów szkół dla dorosłych, niezależnie od ich obywatelstwa), w 2020 r. – 21,2 tys. (8,3%), w 2021 r. – 36,9 tys. (13,7%), a w 2022 r. – 24,2 tys. (9,2%). Niektóre z tych przypadków dotyczyły osób, które nie miały nadanego numeru PESEL⁷⁷. Wpisy takie były niekompletne, gdyż w myśl przepisów art. 11 ustawy o SIO, w przypadku ucznia, który nie ma numeru PESEL, dane identyfikacyjne w bazie danych SIO miały obejmować m.in. kraj pochodzenia i dane dotyczące statusu tego ucznia. Niektóre z rekordów w SIO w 2019 r. nie zawierały miejsca zamieszkania ucznia (na terenie RP lub za granicą) – dotyczyło to 23,7% z wszystkich 230,4 tys. rekordów odnoszących się do uczniów z obywatelstwem polskim oraz 43,8% z wszystkich 21 tys. rekordów dotyczących uczniów bez takiego obywatelstwa (rekordy z lat 2020–2022 nie zawierały takich braków). Przepisy art. 14 pkt 1 ustawy o SIO stanowiły, że dane dziedzinowe w związku z nauką ucznia w szkole obejmują m.in. miejsce zamieszkania ucznia. Dyrektor DWST wyjaśnił, że zgodnie z przepisami art. 49 usio, za poprawność i kompletność danych odpowiada dyrektor szkoły. W Ministerstwie podejmowano działania, aby poprawić kompletność danych w SIO. Od 2 września 2020 r. wprowadzono rozwiązanie wymuszające podawanie adresu zamieszkania ucznia przy przypisywaniu ucznia do oddziału. Skutkowało to wyeliminowaniem braków w danych za 2020 r. i lata późniejsze.

⁷⁶ Rodzaje statusu ucznia określały przepisy art. 11 usio. Wyszczególniono w nich np. osoby, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały na terytorium RP, osoby mające ważną Kartę Polaka, osoby, którym nadano status uchodźcy, albo członków rodziny takiej osoby, osoby mające zgodę na pobyt tolerowany.

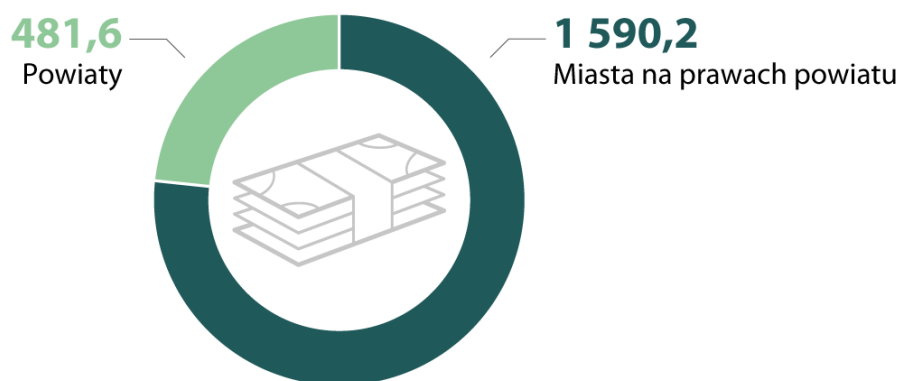
⁷⁷ 6,2 tys. spośród 201,2 tys. rekordów dotyczyło osób bez nadanego numeru PESEL. Wśród tych 6,2 tys. rekordów, w przypadku 3,7 tys. nie podano statusu ucznia, w tym: w przypadku 3,4 tys. – nie podano zarówno statusu, jak i kraju pochodzenia.

Zaniznienie przez jst wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych

Z danych dotyczących wydatków jst na dotacje dla policealnych szkół niepublicznych w latach 2019–2022, pochodzących ze sprawozdań Rb-28S⁷⁸ (według stanu na 8 maja 2023 r.), wynikało, że jst stopnia powiatowego na dotacje wydatkowały łącznie 2021 mln zł. W trakcie kontroli NIK okazało się, że dane te były zanizzone⁷⁹. Po przeprowadzeniu w DWST MEiN analizy porównawczej danych wykazywanych przez jst w sprawozdaniach Rb-28S, SIO i danych do naliczenia subwencji oświatowej, stwierdzono, że 24 jst poziomu powiatowego, mimo naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej na niepubliczne szkoły policealne, nie wykazało wydatków na dotacje dla tych szkół w sprawozdaniach budżetowych. Uwzględniając wyniki tej analizy, Sekretarz stanu w MEiN zwrócił się do 10 Prezesów RIO⁸⁰ z prośbą o zweryfikowanie rozbieżności w ramach uprawnień nadzorczych RIO oraz przekazanie informacji o dokonanych ustaleniach. Z informacji uzyskanych w RIO wynikało, że środki dotacji na szkoły policealne były w większości przypadków błędnie wykazywane w sprawozdaniach⁸¹. Prezesi RIO poinformowali o podjęciu działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, w tym skorygowania błędnych danych sprawozdawczych. Według szacunkowych danych z MEiN (na dzień 25 lipca 2023 r.), kwotę wydatków jst na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych, jaką wykazano w sprawozdaniach w rozdziale 80116 § 254, zanizono za lata 2019–2022 o około 50,8 mln zł. W związku z tym łączna kwota wydatków na dotacje na słuchaczy szkół policealnych w skali kraju w latach 2019–2020 szacunkowo wyniosła 2071,8 mln zł. Wydatki te w kolejnych latach wzrastały i wynosiły: w 2019 r. – 454,1 mln zł, 2020 r. – 477,7 mln zł, 2021 r. – 551,6 mln zł, 2022 r. – 588,5 mln zł (wzrost o 29,6% pomiędzy 2019 r. a 2022 r.). Wydatki te wykazało ogółem 236 jst (63 miasta na prawach powiatu i 173 powiaty).

Infografika nr 8

Wydatki miast na prawach powiatu i powiatów na dotacje dla niepublicznych szkół policealnych w latach 2019–2022 (mln zł)



Źródło: dane MEiN.

Największe kwoty wydatków na dotacje (powyżej 50 mln zł) w latach 2019–2022 poniosły miasta na prawach powiatu: Warszawa (193,2 mln zł), Kraków (127,1 mln zł), Poznań (102,1 mln zł), Wrocław (90,7 mln zł), Gdańsk (58,1 mln zł) i Szczecin (54,9 mln zł).

⁷⁸ Rozdział 80116 – Szkoły policealne, paragraf 254 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty. Sprawozdania wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁷⁹ Stwierdzono to na przykładzie Powiatu Nyskiego, który nie wykazał wydatków na dotacje w sprawozdaniach Rb-28S, jednak niepubliczne szkoły policealne na terenie Powiatu były wykazane w SIO i subwencja oświatowa na słuchaczy tych szkół była naliczana.

⁸⁰ Regionalne Izby Obrachunkowe w: Wrocławiu, Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Katowicach, Kielcach, Poznaniu i Szczecinie.

⁸¹ Zamiast w rozdziale 80116 wykazywano je m.in. w rozdziałach: 80130 – Szkoły zawodowe, 80115 – Technika, 80120 – Licea ogólnokształcące, 80144 – Inne formy kształcenia osobno niewymienione.

Brak możliwości ustalenia wydatków jst na niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych

W oparciu o sprawozdawczość budżetową jst niemożliwe było ustalenie wydatków na dotacje dla niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych, ponieważ w tym samym rozdziale klasyfikacji budżetowej (80120 *Licea ogólnokształcące*) wykazywane były wydatki na szkoły niepubliczne, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szkoły dla młodzieży), jak i na szkoły kształcące osoby dorosłe. Dyrektor DWST wyjaśnił, że dokonując analiz porównawczych środków naliczanych w ramach subwencji oświatowej i wydatków na dotacje, w przypadku szkół policealnych można korzystać z danych dotyczących wydatków znajdujących się w SIO i ze sprawozdań budżetowych, natomiast w przypadku liceów ogólnokształcących dla dorosłych można korzystać z danych dotyczących wydatków, znajdujących się jedynie w SIO; klasyfikacja budżetowa z założenia powinna być przejrzysta oraz służyć nie tylko do analiz prowadzonych na poziomie MEiN, ale jako narzędzie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych.

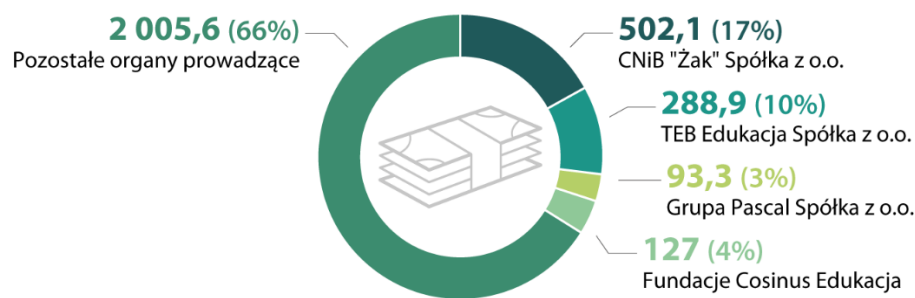
W trakcie kontroli NIK Sekretarz stanu w MEiN zwrócił się do Sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z prośbą o dodanie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w załączniku 2 Klasyfikacja rozdziałów w Dziale 801 Oświata i wychowanie nowych rozdziałów: *Licea ogólnokształcące dla dorosłych*, *Szkoły podstawowe dla dorosłych* oraz wyodrębnienie z rozdziału 80117 *Branżowe szkoły I i II stopnia* rozdziałów: *Branżowe szkoły I stopnia*, *Branżowe szkoły II stopnia*. Wskazał, że zmiany te ułatwią analizę wydatków jst na szkoły dla dorosłych w odniesieniu do środków naliczonych na ten cel w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Do zakończenia kontroli NIK Minister Finansów nie odpowiedział na ten wniosek.

Jedna trzecia środków subwencji na największe organy prowadzące

W latach 2019–2022 na szkoły prowadzone przez największe trzy organy prowadzące (CNIb Żak, TEB Edukacja spółka z o.o., Grupa Pascal) oraz 17 fundacji, mających w nazwie wspólne określenie „Fundacja Cosinus Edukacja”⁸² naliczono ponad 1011,2 mln zł środków subwencji oświatowej przeznaczonych na niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe (3016,9 mln zł), tj. 33,5%.

Infografika nr 9

Subwencja oświatowa w latach 2019–2022 (mln zł) naliczona na uczniów szkół prowadzonych przez największe organy prowadzące szkoły sieciowe



Źródło: dane MEiN.

W latach 2019–2022 liczba niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych⁸³ zmniejszyła się o 27%, przy zbliżonym spadku ogólnej liczby uczniów (około 26%), przy czym liczba uczniów obniżała się z roku na rok; natomiast liczba niepublicznych szkół policealnych zmniejszyła się o 21%, przy jednoczesnym wzroście liczby uczniów o 25%.

⁸² Fundacje mające w nazwie wspólną część „Fundacja Cosinus Edukacja” i odrębne końcówki: BG, CZ, EL, GK, GL, GN, KA, KI, KO, NS, OL, PS, SI, SK, TO, WR, ZI.

⁸³ Wykazujących uczniów.

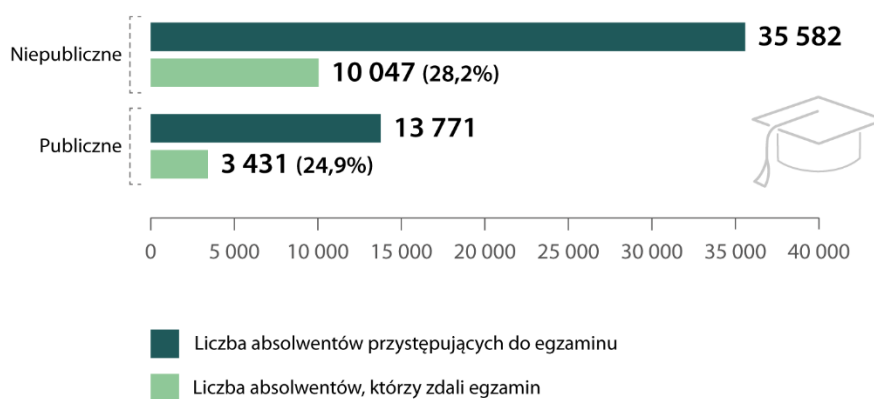
**Przewaga
absolwentów szkół
niepublicznych
w egzaminach
zewnętrznych**

W latach 2019–2022 do egzaminu zewnętrznego w szkołach policealnych niepublicznych przystąpiło 157,9 tys. uczniów, o 125,5 tys. więcej (prawie pięciokrotnie) niż w publicznych (32,4 tys.), a maturalnego po liceach ogólnokształcących dla dorosłych 35,6 tys. absolwentów, o 21,8 tys. więcej (prawie trzykrotnie) niż w publicznych (13,8 tys.); zdało ten egzamin 116,7 tys. słuchaczy niepublicznych szkół policealnych, o 90 tys. więcej (ponad czterokrotnie) niż publicznych (26,8 tys.) oraz 10 tys. absolwentów liceów ogólnokształcących dla dorosłych niepublicznych – prawie trzykrotnie więcej niż publicznych (3,4 tys.). Wskaźnik procentowy zdawalności egzaminu maturalnego⁸⁴ był równy⁸⁵ i wyższy w niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych niż w publicznych⁸⁶, należy jednak zauważyć, że obydwa wskaźniki były niskie (jeden zdający na trzech niezdających). Wskaźnik procentowy zdawalności przez słuchaczy egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie/egzaminu zawodowego w szkołach policealnych (stosunkowo wysoki) był w obydwu sesjach roku nieco niższy w szkołach niepublicznych niż w publicznych⁸⁷.

Infografika nr 10

Porównanie zdawalności egzaminów zewnętrznych w publicznych i niepublicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych oraz publicznych i niepublicznych szkołach policealnych w latach 2019–2022

Egzamin maturalny



Egzamin zawodowy



Źródło: dane MEiN.

⁸⁴ Liczba tych, którzy zdali egzamin/liczba przystępujących.

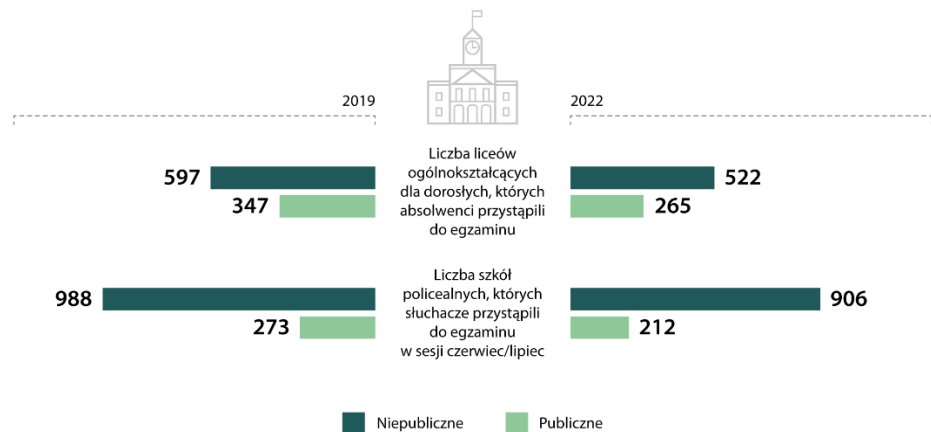
⁸⁵ 2019 r. – 30%.

⁸⁶ 2020 r. – 27% w niepublicznych, 23% w publicznych, 2021 r. – odpowiednio 28% i 22%, 2022 r. – odpowiednio 28% i 26%.

⁸⁷ Sesja styczeń/luty: 2019 r. – 61% w niepublicznych, 69% w publicznych; 2020 r. odpowiednio – 70% i 72%; 2021 r. – 72% i 76%; 2022 r. – 71% i 79%. Sesja czerwiec/lipiec: 2019 r. – 82% w niepublicznych, 86% w publicznych; 2020 r. odpowiednio – 74% i 83%; 2021 r. – 76% i 85%; 2022 r. – 72% i 85%.

Infografika nr 11

Porównanie liczby szkół publicznych i niepublicznych w roku 2019 i 2022, których słuchacze/absolwenci przystąpili do egzaminów zewnętrznych



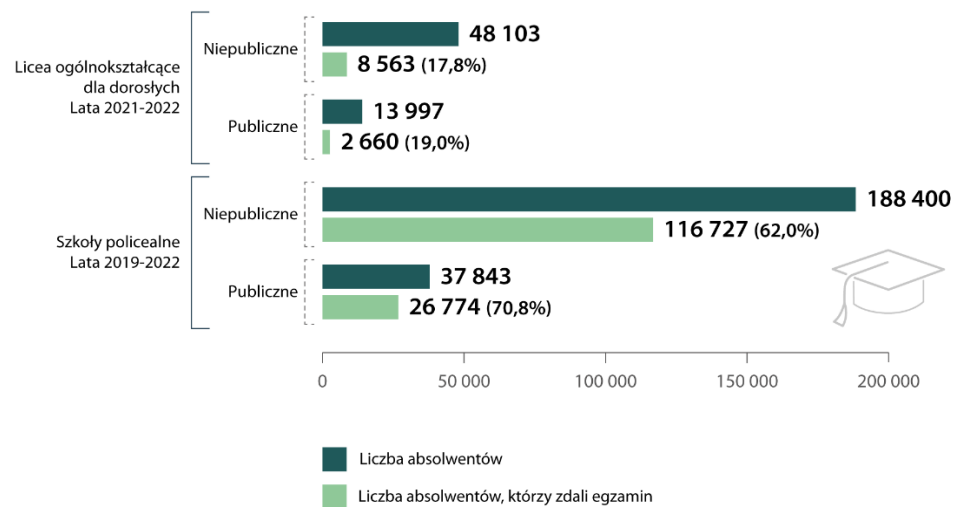
Źródło: dane MEiN.

Wyższy wskaźnik procentowy zdających absolwentów w szkołach publicznych

Z porównania liczby uczniów zdających egzaminy zewnętrzne z liczbą absolwentów⁸⁸ wynikało, że w liceach ogólnokształcących dla dorosłych w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 zdało odpowiednio 17% i 18% absolwentów szkół niepublicznych oraz 18% i 20% publicznych, a w szkołach policealnych w latach szkolnych 2018/2019–2021/2022 odpowiednio (dla lat szkolnych): 66%, 50%, 62%, 69% absolwentów szkół niepublicznych oraz 79%, 51%, 75%, 80% publicznych.

Infografika nr 12

Porównanie liczby absolwentów, którzy zdali egzaminy zewnętrzne z liczbą absolwentów szkół policealnych i liceów ogólnokształcących dla dorosłych publicznych i niepublicznych



Źródło: dane MEiN

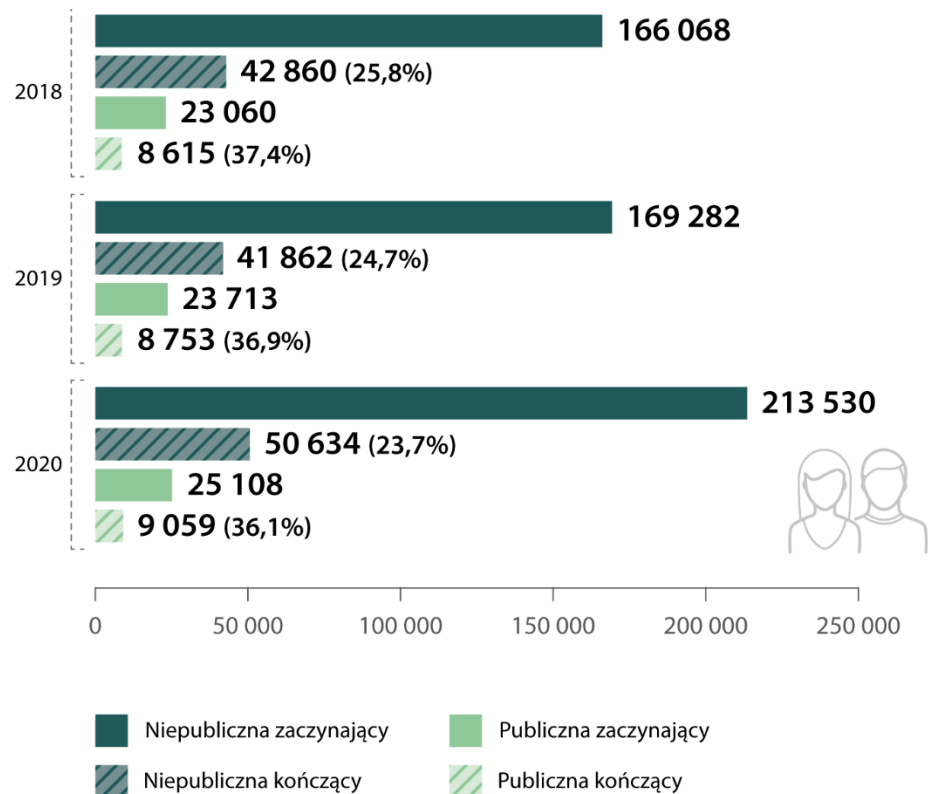
Tylko jeden na czterech uczniów niepubliczne szkoły policealne

W przypadku uczniów szkół policealnych, którzy rozpoczęli kształcenie na pierwszym semestrze kolejno w roku: 2018, 2019 i 2020, ukończyło szkołę niepubliczną odpowiednio 26%, 25% i 24%, a publiczną 37%, 37% i 36%.

⁸⁸ MEiN przyjęło, że absolwentem jest osoba, która miała w SIO status „ukończył szkołę”. Pełne dane dla egzaminu maturalnego zgodne z tymi założeniami były dostępne dla dwóch lat szkolnych – 2020/2021 oraz 2021/2022.

Infografika nr 13

Odsetek absolwentów wśród osób, które rozpoczęły kształcenie w roku: 2018, 2019 i 2020 w szkołach policealnych publicznych i niepublicznych



Źródło: dane MEiN⁸⁹.

Wielokrotne rozpoczęcie nauki i bezskuteczne kształcenie

Analiza danych SIO za lata 2019–2023 wykazała zjawisko wielokrotnego rozpoczynania przez tę samą osobę nauki na pierwszym semestrze, które objęło w przybliżeniu co ósmą osobę⁹⁰. Najczęściej dotyczyło to przypadków dwu lub trzykrotnego rozpoczynania nauki (odpowiednio: 108,7 tys. i 29,9 tys. rekordów, tj. 9% i 2,5% całej populacji), rzadsze były przypadki częstszego (czterokrotnie lub więcej razy) rozpoczynania nauki (łącznie 17,9 tys. rekordów – w tym 417 osób rozpoczynało naukę osiem lub więcej razy, zaś rekordzista – 25 razy; stanowiło to 1,5% wszystkich analizowanych).

Przykład

Jedna z osób rozpoczęła naukę na pierwszym semestrze od września 2019 r. i do stycznia 2023 r. nieustająco i bezskutecznie kształciła się na pierwszym semestrze w dwóch szkołach prowadzonych przez ten sam organ. Osoba ta zapisała się 1 września 2019 r. do szkoły policealnej w Jaśle w zawodzie technik usług kosmetycznych semestr pierwszy, forma zaoczna. 17 października 2019 r. przeniósła się na kształcenie w zawodzie florysta, jednak nie otrzymała promocji na semestr drugi i ponownie rozpoczęła naukę na semestrze pierwszym w tej szkole 15 lutego 2020 r. w zawodzie florysta. W dniu 31 sierpnia 2020 r. nie otrzymała ponownie promocji na semestr drugi, w związku z czym 1 września 2020 r. przeniósła się do innej szkoły policealnej w Jaśle (prowadzonej przez ten sam organ) na pierwszy semestr w zawodzie opiekun medyczny. Naukę przerwała już 1 października 2020 r. i ponownie zapisała się do poprzedniej szkoły, ponownie rozpoczynając naukę w zawodzie technik usług kosmetycznych semestr pierwszy, forma zaoczna. Nie otrzymała promocji na drugi semestr (31 stycznia 2021 r.), w związku z czym od 1 lutego 2021 r. zapisała się ponownie do drugiej z ww. szkół na pierwszy semestr w zawodzie opiekun medyczny. Nie otrzymała promocji 31 sierpnia 2021 r. na drugi semestr. Od 1 września 2021 r. znowu figurowała jako zapisana na pierwszy semestr pierwszej ze szkół, jednak w zawodzie opiekunka środowiskowa. 25 września 2021 r. przeniósła się w tej szkole do oddziału w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej. W tym zawodzie także nie otrzymała promocji na semestr drugi (31 stycznia 2022 r.), w związku z czym ponownie

⁸⁹ Według bazy SIO na 21 lipca 2023 r.

⁹⁰ Dotyczyło to 156,6 tys. rekordów, tj. 13% z wszystkich 1201,3 tys. rekordów objętych analizą.

rozpoczęła w tym zawodzie i w tej szkole kształcenie na semestrze pierwszym 1 lutego 2022 r., jednak 31 sierpnia 2022 r. nie otrzymała promocji i od 1 września 2022 r. rozpoczęła ponownie kształcenie w tej szkole na pierwszym semestrze w zawodzie technik bezpieczeństwa i higieny pracy. Była wykazana jako ucząca się w tym zawodzie w tej szkole na dzień 2 stycznia 2023 r.

Wyniki analizy przeprowadzonej w MEiN, dotyczącej liczby osób, które w latach 2016–2022 rozpoczęły w szkołach policealnych naukę na pierwszym semestrze, nie kończąc go, wskazywały, że okoliczności takie wystąpiły w przypadku 336,4 tys. osób. Natomiast 68,3 tys. osób rozpoczęło w tych latach naukę dwukrotnie, a 22,1 tys. rozpoczęło ją trzy razy bez ukończenia. Prawie 17 tys. słuchaczy rozpoczęło cztery lub więcej razy naukę, nie kończąc pierwszego semestru. Dyrektor DWST zauważył, że nieukończenie przez słuchaczy pierwszego semestru w szkole policealnej nie jest kwestią dotyczącą tylko szkoły niepubliczne – w ujęciu procentowym zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne w publicznych szkołach niesamorządowych, gdyż w latach szkolnych 2016/2017–2021/2022 dotyczyło średnio 66,7% słuchaczy (dla publicznych szkół samorządowych wskaźnik ten wynosił średnio 35,6%, zaś dla szkół niepublicznych – 51,8%). Z przywołanych danych wynikało jednocześnie, że w przypadku szkół publicznych odsetek osób niekończących pierwszego semestru pozostawał na względnie stałym poziomie, wzrósł natomiast o ponad 11 punktów procentowych w niepublicznych szkołach policealnych.

Niewielka grupa uczniów seniorów

Wśród wszystkich uczniów szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe relatywnie niewielką i zmniejszającą się grupą były osoby urodzone w 1955 r. lub wcześniej: w roku szkolnym 2019/2020 było ich 3,4 tys. (tj. 1,1% wszystkich uczniów), zaś w kolejnych trzech latach szkolnych: 1,9 tys. (0,6%), 1,6 tys. (0,4%) i 1 tys. (0,3%). W tym osób urodzonych w 1945 r. lub wcześniej było odpowiednio: 0,5 tys., 0,2 tys., 0,2 tys. i 0,1 tys. (stanowiły one 0,15%, 0,07%, 0,05% i 0,03% populacji uczniów). Z uwagi na brak dostępu do odpowiednich danych rejestru PESEL w Ministerstwie nie zidentyfikowano żadnych przypadków wykazywania w SIO osób zmarłych.

Znacznie korzystniejsze finansowanie publicznych szkół niesamorządowych

Stosownie do art. 25 ust. 3 ufzo, udzielanie dotacji na ucznia niesamorządowych publicznych szkół kształcących osoby dorosłe nie jest uwarunkowane uczestnictwem ucznia, tak jak w przypadku szkół niepublicznych, w wymaganej liczbie zajęć edukacyjnych w miesiącu. Szkoły te otrzymują (także z budżetu jst) dotacje⁹¹ na uczniów zapisanych do szkoły. Spółki prawa handlowego i fundacje prowadzące szkoły niepubliczne⁹² były także organami prowadzącymi dla tego rodzaju szkół publicznych, założonych na podstawie zezwolenia właściwego organu jst, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

W dwóch pismach Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy do Ministerstwa (z czerwca 2020 r. i lipca 2021 r.) zwrócono się o zmianę przepisów regulujących finansowanie i funkcjonowanie tych szkół publicznych. Wnioskowano o wprowadzenie w ufzo regulacji uzależniających wypłatę dotacji na ucznia od uzyskania wymaganej, analogicznej jak w szkołach niepublicznych, frekwencji na zajęciach (zmiana art. 25 ufzo) oraz zapisów gwarantujących jst możliwość ostatecznej odmowy udzielenia zezwolenia na założenie publicznej szkoły policealnej (zmiana art. 88 upo). Uzasadniono to tym, że w ostatnim czasie wiele organów prowadzących niepubliczne szkoły policealne złożyło wnioski o wydanie zezwolenia na założenie szkoły policealnej publicznej. Zdaniem Urzędu wynikało to z możliwości uzyskania dla takich szkół wyższych dotacji.

Koncepcja zmiany przepisów ufzo (art. 25) dotycząca wprowadzenia tych samych zasad naliczania dotacji dla szkół niepublicznych i niesamorządowych publicznych, tj. udzielania dotacji na słuchacza uzyskującego 50% frekwencję na zajęciach, została przedstawiona w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206, 13 kwietnia 2022 r.). Rada Ministrów (reprezentowana przez Ministra

⁹¹ W wysokości równej kwocie przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jst.

⁹² Według danych uzyskanych z RSPo.

Edukacji i Nauki), propozycję tej zmiany oceniła pozytywnie (jednak projekt ustawy zaopiniowała negatywnie⁹³ i projekt nie był dalej procedowany).

Z danych MEiN (SIO) wynikało, że w okresie objętym kontrolą NIK, wśród szkół niesamorządowych zdecydowanie dominowały szkoły niepubliczne (94,5% szkół policealnych, 96% liceów ogólnokształcących dla dorosłych, 86,7 szkół podstawowych dla dorosłych, 89,7% szkół branżowych II stopnia).

W latach 2019–2023 liczba szkół niepublicznych stopniowo się zmniejszała (z wyjątkiem branżowej szkoły II stopnia)⁹⁴, a niesamorządowych szkół publicznych (z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych i branżowych II stopnia) nieznacznie rosła⁹⁵.

W ocenie NIK, tendencja ta ma związek ze zmniejszaniem kwot subwencji oświatowej na ucznia w szkołach niepublicznych. Zmiany te zostały także zidentyfikowane w trakcie kontroli.

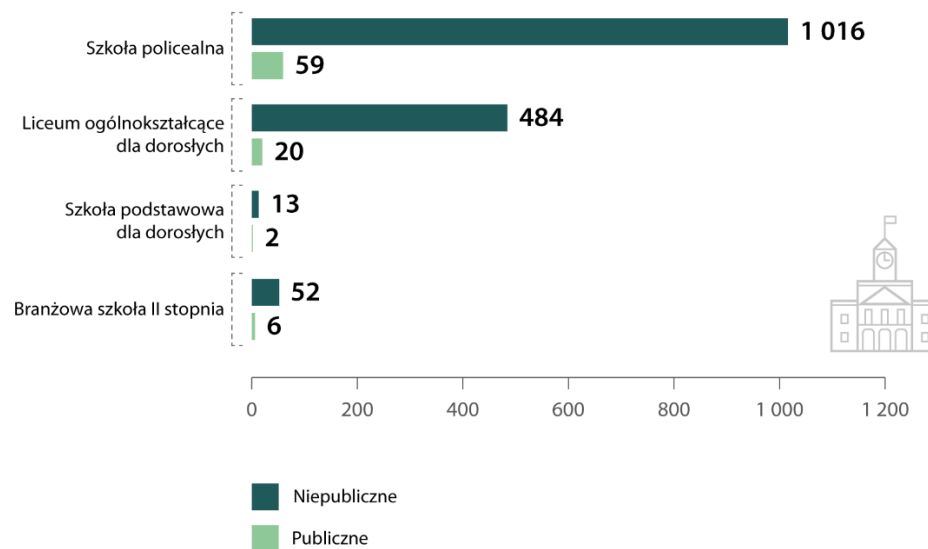
Przykłady

W latach 2019–2023 liczba uczniów szkół publicznych CNiB Żak systematycznie rosła: od 1739 osób (wg stanu na 30 września 2019 r.) do 3456 osób (według stanu na 14 kwietnia 2023 r.), przy jednoczesnym spadku liczby uczniów w szkołach niepublicznych w latach 2022–2023. Wśród 31 szkół publicznych prowadzonych przez Spółkę, licea dla dorosłych stanowiły 6,5% (dwie szkoły kształcące zaocznie), natomiast szkoły policealne – 93,5% (29 szkół, w tym 24, w których naukę prowadzono zaocznie oraz 10 – stacjonarnie).

Grupa Pascal Spółka z o.o. uruchomiła dziewięć szkół publicznych, kształcących osoby dorosłe: pięć publicznych szkół policealnych i cztery publiczne licea ogólnokształcące dla dorosłych. W latach 2019–2022 (na 30 września) liczba uczniów w prowadzonych niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe wzrastała stopniowo do 2021 r., a spadła w 2022 r. W szkołach publicznych stopniowo wzrastała w 2021 r. (163) i 2022 r. (999).

Infografika nr 14

Liczba szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jst lub przez osoby fizyczne



Źródło: dane MEiN (szkoły wykazujące słuchaczy według RSPO. Stan na 19 czerwca 2023 r.)

⁹³ Wskazano, że projekt zawiera rozwiązania, mające na celu zmniejszenie, w zakresie dystrybucji środków publicznych, różnic między publicznymi i niepublicznymi jednostkami systemu oświaty oraz dopuszczenie do powstawiania „prywatnych” publicznych szkół i przedszkoli, z pominięciem realnych potrzeb i planów jst, odpowiedzialnych za zapewnienie bezpłatnego kształcenia, wychowania, opieki.

⁹⁴ Szkoły policealne z 1304 do 1016, licea ogólnokształcące dla dorosłych z 693 do 484, szkoły podstawowe dla dorosłych z 51 do 13 (branżowe szkoły II stopnia z 16 w 2020 r. do 52 w 2023 r.).

⁹⁵ Szkoły policealne z 32 do 59, licea ogólnokształcące dla dorosłych z 17 do 20 (szkoły podstawowe dla dorosłych z ośmiu do dwóch, branżowe szkoły II stopnia z trzech w 2020 r. do sześciu w 2023 r.).

Nieprawidłowości pobrania dotacji na słuchaczy w publicznych szkołach

W wyniku przeprowadzenia przez jst zleconych przez NIK kontroli prawidłowości pobierania dotacji⁹⁶ w 2022 r. w pięciu publicznych szkołach kształcących osoby dorosłe, prowadzonych przez cztery organy prowadzące szkoły sieciowe⁹⁷, organy dotujące stwierdziły pobranie dotacji w nadmiernej wysokości dla trzech szkół. Kontrole zlecone w szkołach we Wrocławiu, Łodzi i Gdyni wykazały, że organy prowadzące pobrały dotacje w nadmiernej wysokości dla: szkoły we Wrocławiu – 140 tys. zł⁹⁸, szkoły w Łodzi – 708,3 tys. zł⁹⁹, szkoły w Gdyni – 35,4 tys. zł¹⁰⁰. Ustalenia finansowe kontroli dotyczące zwrotu dotacji nie były ostateczne, ponieważ nie zostały zweryfikowane na etapie postępowania administracyjnego oraz ewentualnego postępowania sądowo-administracyjnego.

Szkoły te pobrały dotacje na zapisanych uczniach¹⁰¹, a stawki dotacji na ucznia, wynikające z części oświatowej subwencji ogólnej, były wyższe niż w szkołach niepublicznych. W 2022 r. kwoty dotacji udzielone na uczniów wyniosły dla szkół policealnych: w Zawierciu – 605,2 tys. zł¹⁰²; w Koninie – 283,6 tys. zł¹⁰³; we Wrocławiu – 756,7 tys. zł¹⁰⁴; w Łodzi – 1394,2 tys. zł¹⁰⁵; dla liceum ogólnokształcącego w Gdyni – 733,7 tys. zł¹⁰⁶.

Wiceprezydent Miasta Łodzi, przesyłając wyniki kontroli, zauważyła, że najwyższa liczebność (sięgająca ponad 600 uczniów dotowanych w miesiącu) dotyczyła słuchaczy przyjmowanych na semestr pierwszy, natomiast naukę na ostatnim semestrze czwartym kończyło niewiele ponad 10 osób, a także, że spośród dotowanych średniomiesięcznie 415 osób, dotację za efekt kształcenia¹⁰⁷, udzielono tylko za osiem uzyskanych dyplomów zawodowych.

Frekwencja uczniów w publicznych szkołach

Według informacji, uzyskanych przez NIK od dyrektorów szkół publicznych, których kontrolę zlecono jst, średnia frekwencja uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych (wartość procentowa nieuwzględniająca miesiące lipiec i sierpień)¹⁰⁸ w kolejnych miesiącach 2022 r. wynosiła w szkołach: w Zawierciu – od 54 do 79%; we Wrocławiu – od 17 do 61%; w Gdyni – od 41 do 73%; w Koninie – od 21 do 66%; w Łodzi – od 7 do 24%.

⁹⁶ O której mowa w art. 25 ust. 3 uizo.

⁹⁷ Publiczna Szkoła Policealna „Pascal” w Zawierciu, prowadzona przez Grupę Pascal Spółka z o.o. – skontrolowana przez Starostwo Powiatowe w Zawierciu; Publiczne Zaoczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Gdyni, Fundacja Conatus – Urząd Miasta Gdyni; Publiczna Szkoła Policealna Florystyki „Żak” w Koninie, CNI B Żak – Urząd Miasta Konina; Publiczna Szkoła Policealna Kosmetyczna „Żak”, CNI B Żak – Urząd Miasta Łodzi; Publiczna Szkoła Policealna Cosinus we Wrocławiu, Fundacja Cosinus Edukacja WR – Urząd Miasta Wrocławia.

⁹⁸ Nieprawidłowe wykazanie do dotacji: pięciu osób, które nie miały zaświadczeń lekarskich i 34 osób, dla których zaświadczenia zostały wystawione po dniu ich wpisania do księgi słuchaczy (o braku przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia praktycznej nauki zawodu w rozumieniu art. 134 ust. 1 pkt 2 upo) – 26,3 tys. zł; 78 słuchaczy w lipcu i sierpniu, mimo że słuchacze ci powinni zostać skreśleni z księgi w czerwcu, ponieważ byli niepromowani – 113,7 tys. zł.

⁹⁹ Nieprawidłowe wykazanie do dotacji: 210 osób, których przyjęto do szkoły bez odpowiednich dokumentów poświadczających wymagane wykształcenie – 204,1 tys. zł; 333 osób, których przyjęto bez ważnych badań lekarskich – 379,9 tys. zł; ośmiu osób, które nie były wpisane do księgi uczniów – 9,8 tys. zł; 268 osób, które nie miały badań lekarskich lub były wykreślone z księgi uczniów – 114,5 tys. zł.

¹⁰⁰ Nieprawidłowe wykazanie do dotacji: 204 uczniów, którzy zrezygnowali z nauki – 32,5 tys. zł; 19 uczniów, których nie wykazano w dziennikach na dany semestr – 3 tys. zł.

¹⁰¹ Liczba uczniów zapisanych do szkół miesięcznie była zróżnicowana.

¹⁰² Szkoła kształciła w pięciu zawodach (opiekun medyczny, terapeuta zajęciowy, technik bezpieczeństwa i higieny pracy, technik administracji, technik usług kosmetycznych) w formie stacjonarnej i zaocznej; stawka dotacji na ucznia od 218,22 zł do 757,21 zł.

¹⁰³ Zawód florysta w formie zaocznej; stawka 288,54 zł.

¹⁰⁴ Zawód terapeuta zajęciowy; stawka 729,04 zł.

¹⁰⁵ Zawód technik usług kosmetycznych, forma zaoczna; stawka 729,04 zł.

¹⁰⁶ Stawka dotacji na ucznia 158,92 zł.

¹⁰⁷ O której mowa w art. 25 ust. 5 pkt 3 uizo. Analogiczna do dotacji w szkołach niepublicznych.

¹⁰⁸ Uśredniona frekwencja uczniów w oddziałach klasowych na podstawie dzienników lekcyjnych. Nie jest równoznaczna z miesięczną frekwencją uczniów na zajęciach wyliczaną do dotacji w szkołach niepublicznych, ponieważ nie dotyczy frekwencji pojedynczych uczniów. Wskazuje jednak na niesystematyczne uczęszczanie, takie jak w szkołach niepublicznych.

5.2. Urzędy miast na prawach powiatu i starostwo powiatowe

W skontrolowanych urzędach jst udzielano i rozliczano dotacje uprawnionym podmiotom, w wymaganych wysokościach, terminach i trybie. Rzetelnie i gospodarnie w trzech urzędach stosowano systemy informatyczne przy obsłudze tych zadań, umożliwiające miesięczne zidentyfikowanie każdego dotowanego ucznia, a w dwóch prowadzono systematyczne kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Nierzetelnie i niegospodarnie wydatkowano środki publiczne w dwóch urzędach, w których udzielano dotacji, nie uzyskując danych osobowych uczniów. W trzech urzędach, w których nie prowadzono systematycznych kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, nie sprawowano w pełni rzetelnego nadzoru nad procesem wydatkowania środków publicznych na dotacje.

**Szkoły samorządowe
mało konkurencyjne
wobec
niepublicznych**

W latach 2019–2022 we wszystkich skontrolowanych jst liczba prowadzonych przez różne podmioty niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe oraz liczba uczniów¹⁰⁹ tych szkół były znacznie (kilkukrotnie) wyższe niż w publicznych szkołach samorządowych tego rodzaju i zapisanych do nich uczniów. We Wrocławiu, największym pod względem liczby mieszkańców, spośród skontrolowanych jednostek, mieście na prawach powiatu¹¹⁰, średnia liczba uczniów w szkołach niepublicznych (11,3 tys., w tym 9,4 tys. w szkołach sieciowych) była 19-krotnie wyższa niż w prowadzonych przez miasto szkołach publicznych (0,6 tys.), w pozostałych jst dysproporcje były niższe: Lublinie – średnio 4 tys. uczniów w dotowanych niepublicznych i 0,5 tys. w publicznych jst; Opolu – odpowiednio 3,5 tys. i 0,4 tys.; Zamościu – 1,6 tys. i 0,4 tys.; powiecie nyskim – 1,8 tys. i 0,1 tys. Podmioty niepubliczne prowadziły na ogół licea ogólnokształcące dla dorosłych i szkoły policealne, przy czym szkół drugiego typu i uczęszczających do nich uczniów było znacznie więcej. Oferta publicznych szkół prowadzonych przez jst była bardziej zróżnicowana¹¹¹.

**Wydatki jst
na dotacje**

Łączna kwota wydatków poniesionych w latach 2019–2022 przez skontrolowane jst na dotacje oświatowe dla niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe wynosiła: miasto Wrocław – 98,4 mln zł, miasto Lublin – 34,5 mln zł, miasto Opole – 28,4 mln zł, miasto Zamość – 18,4 mln zł, powiat nyski – 21,6 mln zł. Wydatki Miasta Wrocławia na dotacje w kolejnych latach rosły¹¹², a porównując rok 2022 z 2019 – wzrosły o ponad połowę (10 mln zł). Wzrosły o 70,8% wydatki powiatu nyskiego (z 3,8 mln zł w 2019 r. do 6,4 mln zł w 2022 r.¹¹³). Zmniejszyły się wydatki miasta Zamość¹¹⁴ (spadek o 22,2% w 2022 r. w stosunku do 2019 r.) Wydatki Lublina utrzymywały się na względnie stałym poziomie¹¹⁵. W przypadku Opola o 33,3% spadły w 2020 r. w odniesieniu do 2019 r. (z 9,5 do 6,3 mln zł), a w kolejnych latach utrzymywały się na podobnym poziomie¹¹⁶.

Udział dotacji za efekt kształcenia stopniowo wzrastał w kolejnych latach w łącznej kwocie dotacji. Najbardziej wzrósł w 2022 r., w stosunku do 2019 r., w przypadku miasta Opole (o 17,8 punktów procentowych) oraz Wrocławia (14,8 p.p.). W następnej kolejności były: miasto Zamość (12 p.p.), miasto Lublin (10,2 p.p.), powiat nyski (5,6 p.p.).

¹⁰⁹ Stan na 30 września.

¹¹⁰ Przybliżona liczba mieszkańców miast na prawach powiatu: Wrocław – ponad 670 tys., Lublin – ponad 330 tys., Opole – ponad 120 tys., Zamość – ponad 60 tys.; powiatu nyskiego – około 120 tys.

¹¹¹ Np. wśród prowadzonych przez miasto Wrocław były także szkoła podstawowa dla dorosłych i szkoły branżowe II stopnia, miasta Lublin – branżowa szkoła II stopnia i policealna szkoła specjalna, a miasta Opole – szkoła podstawowa dla dorosłych i cztery szkoły branżowe II stopnia.

¹¹² Odpowiednio w latach: 19,3 mln zł, 22,1 mln zł, 27,7 mln zł, 29,4 mln zł.

¹¹³ 3,7 mln zł w 2019 r., 4,8 mln zł w 2020 r., 6,6 mln zł w 2021 r., 6,4 mln zł w 2022 r.

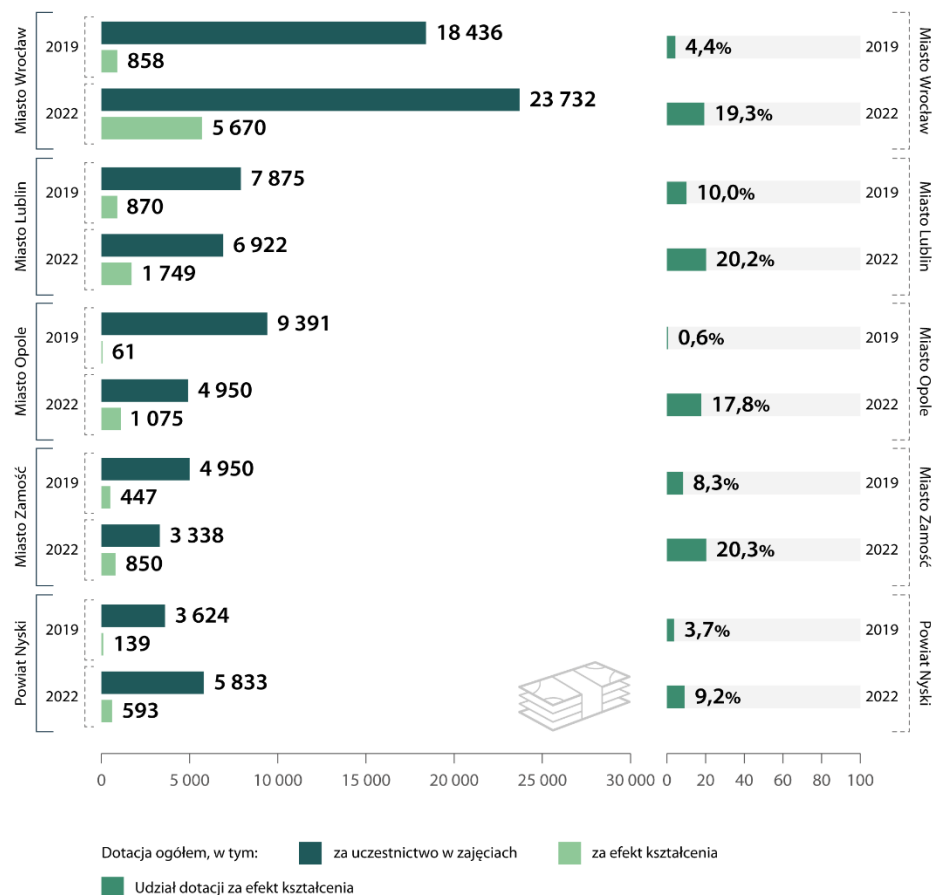
¹¹⁴ 5,4 mln zł w 2019 r., 4,4 mln zł w 2020 r., 4,3 mln zł w 2021 r. i 4,2 mln zł w 2022 r.

¹¹⁵ 2019 r. – 8,7 mln zł, 2020 r. – 8 mln zł, 2021 r. – 9,1 mln zł, 2022 r. – 8,7 mln zł.

¹¹⁶ 2019 r. – 9,5 mln zł, 2020 r. – 6,3 mln zł, 2021 r. 6,7 mln zł, 2022 r. – 6 mln zł.

Infografika nr 15

Porównanie kwot dotacji udzielonych w 2019 r. z 2022 r. przez skontrolowane jst, z uwzględnieniem zmian w udziale dotacji za uczestnictwo w zajęciach i dotacji za efekt kształcenia (tys. zł)



Źródło: dane NIK.

W przypadku niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe udział wydatków na dotacje na ogół zmniejszył się w 2022 r., w stosunku do 2019 r., w łącznych kwotach wydatków na dotacje dla szkół/placówek oraz wydatków poniesionych na zadania oświatowe, a także udział ten małał w kolejnych czterech latach. Wyjątkiem było miasto Wrocław, gdzie udział tych wydatków wzrósł w wydatkach na zadania oświatowe z 1,4 do 1,6% oraz powiat nyski, w którym ich udział w wydatkach na dotacje dla szkół wzrósł z 63 do 74% (o 11 p.p.), a w wydatkach na zadania oświatowe z 5,5 do 8%. Średnio dla czterech lat wydatki te stanowiły odpowiednio w wydatkach na dotacje dla szkół i wydatkach poniesionych na zadania oświatowe: Wrocławia – 7,8% i 1,5%, Lublina – 6,3% i 0,9%, Opola – 16,8%¹¹⁷ i 1,9%, Zamościa – 12,2% i 2,1%, powiatu nyskiego – 69,4% i 7,1%.

Ustalenia kontroli NIK¹¹⁸ świadczą, że różnice tych proporcji mogą mieć związek z działaniami jst, dotyczącymi egzekwowania prawidłowego pobierania i wykorzystania dotacji. Wyższy procent wydatków może świadczyć o niskiej skuteczności działań w tym kierunku. Na przykład najwyższy procent wydatków oraz stopniowy wzrost ich udziału wystąpił w powiecie nyskim, w którym nie przetwarzano danych osobowych uczniów przy udzielaniu dotacji oraz nie prowadzono kontroli, a w Opolu znaczny spadek kwoty wydatków i ich udziału w wydatkach w 2020 r. mógł być efektem działań, jakie podjęto w tym czasie w celu zwiększenia skuteczności weryfikacji prawidłowości udzielenia dotacji.

¹¹⁷ Największe procentowo zmniejszenia: udziału w dotacjach – z 25,2% do 11,2%, udziału w wydatkach oświatowych – z 2,8% do 1,4%.

¹¹⁸ O których szerzej w dalszej części tego rozdziału.

Przykład

Z danych uzyskanych od niekontrolowanych jst wynika, że dla lat 2019–2022 udział wydatków na dotacje dla niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe mieścił się na ogół w granicach 0–2,5% wydatków poniesionych na zadania oświatowe, chociaż w kilku przypadkach wystąpiły wyjątki, tj. wartości wyższe (np. powiat głogowski średnio w okresie 4,7%). W przypadku udziału w wydatkach na dotacje dla szkół (ogółem publicznych i niepublicznych) wartości te były bardziej zróżnicowane. Dla przykładu w mieście Łodzi udział tej dotacji wynosił średnio 4,5%, a w mieście Włocławek 22,1% (w wydatkach na zadania oświatowe udział ten wyniósł 3,2%). Na ogół udział procentowy tych wydatków w kolejnych latach zmniejszał się.

Nadwyżki środków finansowych jst w subwencji oświatowej

Kwoty subwencji oświatowej otrzymane przez jst z budżetu państwa w latach 2019–2022, były wyższe we wszystkich skontrolowanych jst¹¹⁹ niż wydatki na dotacje oświatowe wypłacone szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe. Wynikało to z przyjętej w ufo zasady udzielania dotacji według liczby uczniów uczęszczających miesięcznie na zajęcia, podczas gdy subwencja była wyliczana na podstawie liczby uczniów zapisanych do szkół na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Nadwyżka środków finansowych subwencji oświatowej była w ramach budżetu jst rozdysponowana na inne cele. W przypadku miasta Wrocławia, w latach 2019–2022 na dotacje wydatkowano 98,4 mln zł, kwota przekazana w subwencji wynosiła 140,7 mln zł, a nadwyżka 42,3 mln zł¹²⁰. Dla innych skontrolowanych jst kwoty te wyniosły: Lublin – 50,8 mln zł subwencji, co przy 34,5 mln zł dotacji dawało nadwyżkę 16,3 mln zł¹²¹; Opole – 38,6 mln zł subwencji, nadwyżka 10,1 mln zł (dotacja 28,4 mln zł)¹²²; Zamość – 22,3 mln zł, nadwyżka 3,9 mln zł (dotacja 18,4 mln zł)¹²³; powiat nyski – 23,5 mln zł, nadwyżka 2 mln zł (dotacja 21,6 mln zł)¹²⁴. Wysoki wskaźnik procentowy poniesionych wydatków w stosunku do kwoty subwencji może oznaczać, że wykazywana przez szkoły liczba uczęszczających na zajęcia była zbliżona do liczby zapisanych uczniów, co także może świadczyć o słabości systemu weryfikacji prawidłowości pobrania dotacji¹²⁵.

Prawidłowe obliczanie stawek dotacji

W skontrolowanych jst prawidłowo obliczano stawki dotacji oświatowej. Były one zgodne z kwotą przypadającą na ucznia szkoły kształcącej osoby dorosłe odpowiedniego typu (z uwzględnieniem zawodów, form kształcenia oraz rodzaju dotacji¹²⁶), wynikającą z rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst i tzw. metryczek subwencji oświatowej. Prawidłowo dokonywano także aktualizacji stawek dotacji.

W wyniku badania wybranych celowo prób szkół, dotowanych w 2022 r., stwierdzono, że dotacje za uczestnictwo w zajęciach i za efekt kształcenia zostały udzielone uprawnionym podmiotom, zgodnie z trybem udzielania i rozliczania dotacji określonym w uchwale jst, przekazane kwoty dotacji odpowiadały kwotom przewidzianym w subwencji oświatowej, nie wystąpiły przypadki konieczności zapłaty odsetek w związku z nieterminowym przekazaniem dotacji z winy organu dotującego. Stwierdzono także, że organy dotujące weryfikowały dane dotyczące liczby uczniów szkół kształcących osoby dorosłe, przekazane do SIO na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, niezbędne do wyliczenia subwencji oświatowej na tych uczniów.

¹¹⁹ Z wyjątkiem powiatu nyskiego, w przypadku którego kwota subwencji była nieznacznie niższa niż udzielona dotacja w 2019 r. (100,7%) i 2021 r. (100,2%).

¹²⁰ Wydatki na dotacje dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe stanowiły odpowiednio dla kolejnych lat 2019-2022: 53,6%; 76,3%; 86,7%; 67% subwencji oświatowej.

¹²¹ W kolejnych latach 2019-2022 dotacja stanowiła: 65,3%, 70,0%, 71,8% i 65,3% subwencji.

¹²² Dotacje w latach 2019-2022 odpowiednio: 90%, 49,6%, 93,9% 72,8% subwencji.

¹²³ Odpowiednio: 96,6%, 72,3%, 84,2%, 77,9%.

¹²⁴ Odpowiednio: 102,4%, 98%, 100,2%, 76,6%.

¹²⁵ Należy przy tym jednak zaznaczyć, że na takie wskaźniki mogły wpłynąć także inne czynniki, tj. znaczne zwiększenie liczby uczniów wykazywanych do dotacji, wynikające z naboru większej liczby słuchaczy (niż stanowiąca podstawę do wyliczenia subwencji) oraz większa od przewidywanej liczba uczniów, którzy uzyskali dotację na efekt kształcenia.

¹²⁶ Dotacja za uczestnictwo w zajęciach i dotacja za efekt kształcenia.

**Skuteczne
weryfikowanie
danych za pomocą
programów
teleinformatycznych**

W związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji w trzech skontrolowanych jednostkach (UM Wrocławia, UM Opola i UM Lublin) przetwarzano dane osobowe uczniów i wykorzystywano do tego celu systemy teleinformatyczne służące do gromadzenia danych osobowych¹²⁷. Były to dwa programy informatyczne: ODPN (Obsługa Dotacji dla Placówek Niepublicznych)¹²⁸ stosowana przez UM Wrocławia i przez UM Lublin w 2019 r. oraz Dotacje Vulcan¹²⁹ – przez UM Opola i UM Lublin od 2020 r. W systemach gromadzono dane osobowe słuchaczy szkół na potrzeby naliczania dotacji (imię i nazwisko, PESEL). Systemy umożliwiały weryfikację, na którą osobę, z której szkoły i w jakim okresie naliczono dotację (w przypadku ODPN – także w jakiej kwocie).

Dane dotyczące uczniów, stanowiące podstawę do sporządzenia informacji o miesięcznej frekwencji uczniów, przygotowane według trybu i terminów określonych w stosownych uchwałach jst, były rejestrowane przez osoby prowadzące szkoły również w systemie elektronicznym, w którym wykazywano konkretnych uczniów z danymi osobowymi i numerami PESEL. Dane tych uczniów były wprowadzane do systemów przez upoważnionych pracowników jednostek dotowanych i mieli do nich wgląd pracownicy organów dotujących. W podobny sposób wprowadzano dane stanowiące podstawę do sporządzenia rozliczenia dotacji oraz dane związane z uzyskaniem dotacji za efekt kształcenia¹³⁰. Funkcjonalności tych programów umożliwiały także np.: obliczanie kwot dotacji, weryfikowanie poprawności naliczenia dotacji w odniesieniu do wykazanej frekwencji, naliczanie wyrównania dotacji w przypadku jej aktualizacji, rozliczanie dotacji, weryfikację raportów dotyczących uczniów wykazanych do dotacji jednocześnie w kilku dotowanych szkołach w tym samym miesiącu.

Obie aplikacje zabezpieczały proces przekazywania dotacji, a zgromadzone dane zapewniały kontrolę procesu dotowania od momentu złożenia informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów do chwili rozliczenia dotacji.

Przykład

Spośród 36 niekontrolowanych urzędów jst, które przekazały informacje na prośbę NIK¹³¹, większość (58,3%) poinformowała, że obsługują dotacje, korzystając z systemu ODPN. Dotyczyło to 21 urzędów, tj. Starostw Powiatowych w Bełchatowie i Oświęcimiu oraz Urzędów Miejskich w: Białymstoku, Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łomży, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie, Toruniu, Tychach, Warszawie, Włocławku. Z kolei dziewięć urzędów (25%) prowadziło obsługę dotacji w systemie Dotacje Vulcan – Starostwa Powiatowe w Lubinie i Ostrowcu Świętokrzyskim oraz Urzędy Miejskie w: Koninie, Koszalinie, Radomiu, Rzeszowie, Gliwicach, a także w Lesznie i Olsztynie (te dwie ostatnie jst przeszły na ten system z systemu ODPN w latach 2020–2021)¹³².

W każdej jst (przetwarzającej dane osobowe uczniów) funkcjonował odrębny system teleinformatyczny do obsługi dotacji, który nie był powiązany z systemami innych jst i nie pozwalał na wzajemną wymianę danych (np. możliwość zweryfikowania, czy dany uczeń był w tym samym czasie wykazany do dotacji przez inną jst), nie był powiązany z SIO (np. w celu zweryfikowania, czy uczeń wykazany do dotacji, został również wykazany w SIO jako uczeń danej szkoły

¹²⁷ Zgodnie z art. 38 ust. 2 ufzo organ dotujący, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, przetwarza dane osobowe uczniów w szkołach, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych.

¹²⁸ Firmy KRAKFIN s.c. z siedzibą w Krakowie.

¹²⁹ Firmy Vulcan Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

¹³⁰ Z tymże w tym przypadku podanie danych osobowych ucznia było konieczne zarówno w formie pisemnej, jak i elektronicznej ze względu na charakter dotacji.

¹³¹ Starostwa w: Bełchatowie, Głogowie, Lubinie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Oświęcimiu, Pile, Pruszkowie, Puławach, Wołominie. Urzędy Miejskie w: Białymstoku, Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gdańsku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Koninie, Koszalinie, Krakowie, Lesznie, Łomży, Łodzi, Olsztynie, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Przemyślu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Tychach, Warszawie, Włocławku, Zielonej Górze.

¹³² W trakcie kontroli CNI B Żak uzyskano informację, że system ODPN był stosowany także przez Starostwo w Inowrocławiu, Dotacje Vulcan przez UM Chełm, a w przypadku UM Tarnowa szkoły składały imienne wykazy uczniów z numerami PESEL (przetwarzano dane, lecz bez systemu teleinformatycznego). W trakcie kontroli Szkoły Policealnej „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze stwierdzono, że Dotacje Vulcan stosował UM w Jeleniej Górze.

w tym samym okresie) oraz innymi systemami teleinformatycznymi (np. z systemem PESEL, który np. mógł umożliwić weryfikację, czy nie wykazywano do dotacji osób zmarłych). Wynikało to z braku przepisów prawa, dopuszczających takie rozwiązania.

W systemie teleinformatycznym jst skuteczność weryfikacji prawidłowości wykazania ucznia do dotacji była ograniczona ze względu na fakt, że dane uczniów wprowadzały podmioty dotowane, w związku z czym nie można było na tym etapie (bez przeprowadzenia kontroli) zweryfikować, czy w systemie wykazano ucznia, który faktycznie spełnił wymóg frekwencji.

Utrudnieniem w weryfikacji prawidłowości wykazywania uczniów do dotacji były też obowiązujące zasady udzielania dotacji i sporządzania informacji o miesięcznej frekwencji uczniów¹³³, tj. podawanie przez podmioty dotowane na początku danego miesiąca informacji o uczniach zapisanych do szkoły i udzielanie przez organ dotujący dotacji na tych uczniów, a następnie odpowiednie korygowanie informacji, uwzględniające uczniów, którzy spełniali wymóg frekwencji oraz dokonywanie odpowiedniej korekty kwoty dotacji.

Z informacji niektórych niekontrolowanych jst wynika, że systemy te także nie umożliwiały skutecznego zweryfikowania prawidłowości udzielania dotacji na obcokrajowców, w szczególności na uczniów będących obywatelami Ukrainy.

Przykład

Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa poinformowała, że w latach 2019–2023 istniały szkoły niepubliczne dla dorosłych, w których wszyscy lub znaczna większość uczniów pochodziła z Ukrainy. Szkoły te odznaczają się większą w stosunku do pozostałych szkół liczbą uczniów, którzy co miesiąc spełniają warunek uczestnictwa w co najmniej 50 % obowiązkowych zajęć edukacyjnych, a jednocześnie znikomą liczbą osób, które zdają egzaminy końcowe. W szkołach tych występowały osoby, które nie miały numeru PESEL, a zatem aplikacja, z której korzystał Urząd nie była w stanie blokować takich osób w przypadku, gdy były wykazywane w większej liczbie szkół lub nawet w tej samej szkole (wystarczyło zmienić, pominać litery w nazwisku i imieniu słuchacza albo zmienić datę urodzenia).

Nierzetelne udzielanie dotacji tylko na podstawie liczby uczniów

W dwóch skontrolowanych urzędach (UM Zamość i Starostwo Powiatowe w Nysie) udzielano i rozliczano dotacje za uczestnictwo w zajęciach tylko na podstawie przekazywanych przez organy prowadzące danych dotyczących liczby uczniów, bez uzyskiwania danych osobowych tych uczniów, tj. bez przetwarzania tych danych zgodnie z art. 38 ust. 2 ufzo. W związku z tym w tych dwóch urzędach nie było żadnej wiedzy, na które osoby udzielono dotacji, tj. które osoby zostały wykazane przez dotowany podmiot jako spełniające w danym miesiącu wymóg frekwencji. Zaniechanie gromadzenia danych osobowych uczniów, w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, świadczyło o braku należytej staranności przy wydatkowaniu środków publicznych i dbałości o prawidłowe gospodarowanie tymi środkami.

Jedną z przyczyn niegromadzenia danych osobowych uczniów było to, że w jst interpretowano brzmienie art. 38 ust. 2 ufzo jako uprawnienie, a nie obowiązek jst do przetwarzania danych osobowych uczniów w szkołach, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji.

Przykład

Zastępca Prezydenta Miasta Zamość wyjaśnił, że przepisy nie upoważniają jst do żądania przedkładania wykazów uczniów przez jednostki niepubliczne. Użyta składnia zdania w art. 38 ust. 2 ufzo: „Organ dotujący (...) przetwarza dane osobowe (...) odpowiednio w przedszkolach, szkołach (...)” oznacza możliwość przetwarzania danych w jednostce dotowanej.”

Zobowiązanie organów prowadzących wyłącznie do podawania danych liczbowych uczniów, którzy spełniali wymóg frekwencji i niewprowadzenie w uchwale jst wymogu przekazywania danych osobowych uczniów spowodowało, że skontrolowane organy prowadzące i szkoły nie gromadziły danych dotyczących uczniów spełniających wymóg frekwencji. W konsekwencji, co stwierdzono

¹³³ Wynikający z art. 34 ust. 1-3 ufzo.

w trakcie kontroli NIK w Szkole Policealnej CNIb „Żak” oraz w spółce CNIb „Żak”, oprócz organu dotującego, także organ prowadzący i dotowana szkoła nie miały wiedzy, na których konkretnie uczniów spełniających wymóg frekwencji organ prowadzący pobrał dotację. W pełni rzetelne zweryfikowanie prawidłowości udzielenia dotacji wymagało badania źródłowej dokumentacji przebiegu nauczania, przy czym badanie to cechowało ryzyko, że jego wyniki mogą być ograniczone jedynie do wskazania ewentualnej różnej liczby uczniów spełniających wymóg frekwencji, wykazanych do dotacji i stwierdzonych w trakcie weryfikacji.

Przykłady

O braku obsługi dotacji w systemie teleinformatycznym poinformowało sześć (16,7%) z 36 niekontrolowanych urzędów jst, od których NIK uzyskała informacje. Były to Starostwa Powiatowe w: Głogowie, Pile, Pruszkowie, Puławach, Wołominie i UM w Zielonej Górze. Z ustaleń kontroli Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” w Tomaszowie Mazowieckim wynika, że do tej grupy należało także Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim.

W trakcie kontroli NIK w CNIb Żak uzyskano od organu prowadzącego informacje o urzędach jst (na terenie funkcjonowania prowadzonych szkół), które nie gromadziły danych identyfikacyjnych uczniów, w związku z udzieleniem i rozliczeniem dotacji, także z zastosowaniem programu teleinformatycznego. Według tych informacji, niegromadzenie danych osobowych mogło dotyczyć jeszcze Starostw Powiatowych w: Jaśle, Kołobrzegu, Kraśniku, Kwidzynie, Legionowie, Mławie, Nowym Targu, Ostrowie Wielkopolskim, Radomsku, Sieradzu, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach, Starogardzie Gdańskim, Zgorzelcu, a także UM w: Będzinie, Elblągu, Łomży, Nowym Sączu, Ostrołęce, Skierniewicach.

Jak oświadczył (w trakcie kontroli spółki CNIb Żak), działający w imieniu Prezesa, Dyrektor Zarządzający, prowadzone szkoły miały dokumentację przebiegu nauczania, z której wynikały wszystkie dane dotyczące słuchaczy. W miastach, które nie korzystały z elektronicznego systemu, szkoła/organ prowadzący nigdy nie miał wiedzy, czy dotacja przyznana została konkretnie na danego słuchacza – miał jedynie dane objęte wnioskiem i dowód przelewu. Organy co najwyżej informowały szkoły o wysokości stawki na jednego ucznia (choć było to raczej wyjątkiem), nie informowały szkół ani o tym, jaka była wysokość dotacji przyznana za dany miesiąc, ani na których uczniów była przyznana. Wiedzę o tym, na ilu uczniów szkoła otrzymała dotację, można było powziąć jedynie, dzieląc kwotę wpływu dotacji przez stawkę dotacji. Za dany miesiąc nie była to jednak wiedza precyzyjna – wpływał na to zarówno mechanizm zaliczkowania dotacji, jak i różne formy kompensowania dotacji nadpłaconych lub nadpłacania dotacji.

Udzielanie podwójnej dotacji na tych samych uczniach

Wskutek braku wiedzy o osobach, na które udzielono dotacje za uczestnictwo w zajęciach, a także niepodejmowania działań weryfikacyjnych, powiat nyski udzielił podwójnej dotacji dla dwóch szkół na 14 uczniów w łącznej kwocie 35,6 tys. zł, a miasto Zamość na 27 uczniów w łącznej kwocie 95,9 tys. zł, niezgodnie z zasadą udzielania przez jst dotacji tylko jednej ze szkół, do których uczęszcza dany uczeń, określonej w art. 27 ufzo¹³⁴.

Wobec braku wiedzy o osobach, na które udzielono dotacji, urzędy te nie miały możliwości podjęcia działań weryfikujących na etapie udzielania dotacji, czy uczeń jest uczniem więcej niż jednej szkoły dotowanej przez jst. W przypadku UM Zamość wynikało to stąd, że postanowień art. 27 ufzo nie interpretowano jako obowiązku do samodzielnego inicjowania działań w celu wykluczenia finansowania tego samego ucznia w więcej niż jednej szkole, ponieważ przyjęto, że takie zweryfikowanie należy podjąć dopiero w sytuacji, gdy do urzędu wpłynie stosowna informacja.

¹³⁴ Zgodnie z art. 27 jeżeli jst uzyskała informację, że uczeń jest uczniem więcej niż jednej dotowanej szkoły, występuje do tych szkół o uzyskanie od ucznia pisemnego oświadczenia wskazującego jedną jako szkołę, do której uczeń uczęszcza w danym roku szkolnym i przekazanie go w terminie 30 dni od dnia tego wystąpienia. Dotację od miesiąca następującego po miesiącu otrzymania oświadczenia otrzymuje szkoła wskazana w oświadczeniu. Jeżeli jst nie otrzymała oświadczenia, dotację otrzymuje, do miesiąca poprzedzającego miesiąc udzielenia dotacji jednej szkole, ta szkoła, w której uczeń jest wpisany do księgi uczniów jako pierwszy. Jeżeli uczeń został wpisany do księgi uczniów w tym samym terminie w więcej niż jednej szkole, dotację otrzymuje szkoła wskazana przez jst.

Zidentyfikowanie przez NIK udzielenia podwójnej dotacji było wynikiem analizy uzyskanych z MEiN danych SIO dotyczących dublowania się uczniów wykazanych na 30 września i 31 marca w okresie objętym kontrolą, oraz danych organów prowadzących szkoły, które informowały o pobraniu dotacji na tych uczniów.

W związku ze stwierdzeniem udzielenia podwójnej dotacji kierownicy dwóch skontrolowanych urzędów poinformowali o podjęciu działań zmierzających do ustalenia, które szkoły powinny zwrócić nadmiernie pobraną dotację, a następnie wydania decyzji o jej zwrocie.

Udzielanie podwójnej dotacji mimo wykorzystania programu informatycznego

Skontrolowane urzędy jst, które przetwarzały dane osobowe uczniów za pomocą systemów teleinformatycznych, prowadziły weryfikację na etapie udzielania dotacji, czy uczeń jest uczniem więcej niż jednej szkoły dotowanej przez jst. Umożliwiały to stosowane systemy oraz generowane z nich raporty. Analiza uzyskanych z MEiN danych SIO o dublujących się uczniach jednak wykazała także, że, mimo że w UM Opole był system teleinformatyczny, to udzielono równolegle dwóm szkołom dotację, w łącznej wysokości 11 tys. zł, na dziewięciu słuchaczy kształcących się równocześnie w tych szkołach. W Urzędzie podjęto działania mające na celu ustalenie przyczyn, z których, jako możliwe, uznano sposób określenia przez twórców aplikacji parametrów technicznych lub błędne wprowadzenie danych osobowych uczniów przez jednostki dotowane. Podwójne udzielanie dotacji na ucznia stwierdzono także¹³⁵ w UM Lublin, wykorzystującego tę samą aplikację. Dotyczyło to dwóch przypadków wypłaty dotacji na tych samych uczniów w kwocie 1,1 tys. zł. Według ustaleń Urzędu system niewystarczająco zabezpieczał przed ryzykiem podwójnego dotowania za ten sam miesiąc, jednak po zgłoszeniu problemu jego twórcom i po wprowadzeniu poprawek działał już prawidłowo. Nie stwierdzono przypadków podwójnego dotowania uczniów w UM Wrocławia.

W UM Lublin wystąpiono o zwrot dotacji pobranej nienależnie na uczniów i organ prowadzący dokonał jej zwrotu. Prezydent Miasta Opola nie podjął czynności zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dotacji, co wynikało z przekonania, że art. 27 ufzo nie przewiduje takiej możliwości. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że przepisy te nakładają na jst obowiązek ustalenia szkoły uprawnionej do otrzymywania dotacji na ucznia uczęszczającego do więcej niż jednej takiej samej szkoły, lecz nie stanowią podstawy do żądania zwrotu dotacji wypłaconej więcej niż jednej szkole przed ustaleniem jednej szkoły uprawnionej do otrzymania dotacji.

Niejednolity sposób interpretacji przez skontrolowane jst przepisów art. 27 ufzo, dotyczący potrzeby inicjowania przez jst działań weryfikacyjnych w celu wykluczenia finansowania tego samego ucznia w więcej niż jednej szkole, a także możliwości egzekwowania zwrotu dotacji w przypadku stwierdzenia, że została już udzielona podwójnie na ucznia, świadczy o potrzebie doprecyzowania tego przepisu.

Brak możliwości weryfikacji słuchaczy w oparciu o dane SIO

Skontrolowane urzędy jst, udzielając dotację, nie miały możliwości zweryfikowania danych dotyczących uczniów, na których udzielano dotację, w oparciu o dane w systemie SIO. W trzech urzędach, użytkujących systemy teleinformatyczne służące przetwarzaniu danych osobowych uczniów, mających dane osobowe uczniów, nie było dostępu do danych uczniów w SIO lub możliwości sprawdzenia na podstawie wygenerowanych z SIO raportów (bez potrzeby uzyskania takiego dostępu), czy dany uczeń wykazywany do dotacji, jednocześnie w tym samym czasie był wykazany w SIO jako uczeń danej szkoły i danego oddziału. Dostęp do SIO ograniczony był jedynie do raportów z danymi liczbowymi uczniów wykazywanymi w SIO przez szkoły na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (do celów naliczenia subwencji oświatowej), umożliwiające sprawdzenie zgodności danych liczbowych z wnioskami o dotację oraz – w przypadku przeprowadzenia weryfikacji w szkole

¹³⁵ W lutym 2023 r. w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej LLU/R/22/006 „Pobieranie i wykorzystywanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe” przeprowadzonej w Szkole Policealnej Medycznej GoWork.pl w Lublinie.

– czy liczba uczniów wykazanych w SIO jest zgodna z liczbą uczniów wykazanych w dokumentacji przebiegu nauczania.

Niewykorzystywanie ogólnopolskiego systemu SIO w obsłudze dotacji oraz brak jednego ogólnopolskiego systemu dedykowanego do tego celu, stanowiło, według kontrolowanych i niekontrolowanych jst, istotny problem w zapewnieniu skutecznej weryfikacji prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych.

Przykłady

Sekretarz Miasta Opola stwierdził, że dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie jednej ogólnopolskiej, rządowej aplikacji do zarządzania dotacjami, które przekazują jst. Dyrektor Wydziału Finansów Oświatowych w Departamencie Edukacji UM Wrocławia wyjaśnił, że zasadne jest utworzenie jednolitego systemu informatycznego, a korzyścią byłoby możliwość weryfikacji uczniów w całym kraju, co powodowałoby zmniejszenie nadużyć i kosztów utrzymania systemów informatycznych dla jst.

Podobne opinie przekazało 29 spośród 36 niekontrolowanych jst. Przykładowo:

Wiceprezydent Miasta Łodzi: *na terytorium RP powinien funkcjonować jeden system dotacyjny, który gromadziłby dane ze wszystkich podmiotów objętych dotacją. System Informacji Oświatowej posiada w swoich strukturach wszystkie niezbędne dane do naliczania dotacji, ale w związku z tym, że jst nie są udostępniane zawarte w nim pełne dane uczniów, nie może on obecnie stanowić narzędzia do weryfikacji prawidłowości pobrania dotacji. Jednolity ogólnokrajowy system dotacyjny z całą pewnością wykluczyłby możliwość nadużyć i wyłudzeń ze strony podmiotów dotowanych pod warunkiem wprowadzenia w jego funkcjonalności dodatkowych funkcji np.: blokady nr PESEL pomiędzy podmiotami objętymi dotacją oraz rozszerzenie weryfikacji o studentów wszystkich uczelni wyższych, braku możliwości udzielenia subwencji w przypadku błędnego nr PESEL – na chwilę obecną tylko w Mieście Łodzi raport z SIO generuje 985 niezwyfikowanych numerów PESEL.*

Dyrektor Wydziału Oświaty UM Poznań: *na potrzeby kontroli czy naliczania dotacji obecnie udostępnione dane [SIO] dla samorządu są bezużyteczne. Wprowadzenie jednolitego systemu dotacyjnego dla całego kraju byłoby pożądanym działaniem, nie tylko ze względu na szkoły dla dorosłych, ale i inne jednostki, zakładając, że administratorem byłby minister właściwy do spraw edukacji, ze względu na: jednolity system umożliwiający ustalenie jednostkowych kwot dotacji w oparciu o część oświatową subwencji ogólnej, możliwość blokowania podwójnego czy wielokrotnionego udzielania dotacji na ucznia/słuchacza przez wiele jednostek samorządu terytorialnego, ułatwienie weryfikacji w przypadku udzielenia dotacji za efekt kształcenia poprzez elektroniczną weryfikację z systemem egzaminów.*

Warte przytoczenia są również opinie, wskazujące na słabości takiego rozwiązania, wynikające z ryzyka wykazywania przez szkoły niezgodnych ze stanem faktycznym danych w SIO i systemach do obsługi dotacji.

Prezydent Bydgoszczy: *Dodatkowo biorąc pod uwagę funkcjonalność SIO np. sposób przygotowywania raportów [...] wydaje się mało realne zastąpienie dotychczasowych programów dotacyjnych tylko i wyłącznie samym SIO. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na fakt, iż brak jest wystarczających sankcji, które wymuszałyby na placówkach niepublicznych rzetelne, systematyczne i zgodne ze stanem faktycznym uzupełnianie danych w SIO. Przypuszcza się, że uzależnienie otrzymywanych przez te jednostki dotacji od prawidłowego wypełniania SIO (zgodność danych obu systemów tj. SIO i dotacyjnego) z pewnością mogłoby zmotywować szkoły niepubliczne do rzetelnego wprowadzania danych do SIO. Kwestie te jednak można rozwiązać poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych.*

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego: *Zastosowanie jednolitego systemu do naliczania dotacji ma uzasadnienie jedynie w przypadku stosowania ograniczenia dotowania słuchacza tylko w jednej szkole na jednym kierunku, podobnie jak ma to miejsce w szkołach realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki i przedszkolach. Nawet zastosowanie jednolitego systemu nie rozwiąże największego problemu, jakim jest bieżąca weryfikacja prawdziwości przedkładanych danych o frekwencji słuchaczy. Pomimo cotygodniowego składania kopii list obecności (zapis uchwały) organ administracji ma liczne wątpliwości co do faktycznego uczestnictwa słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.*

Dopuszczalność dotowania tych samych uczniów przez różne jst

Ze względu na dopuszczalną w ufzo możliwość jednoczesnego dotowania¹³⁶ tego samego słuchacza przez różne jst i związany z tym brak podstawy prawnej uprawniającej, na etapie weryfikacji pobrania dotacji, do przetwarzania danych uczniów szkół znajdujących się na terenie innych jst, skontrolowane urzędy jst

¹³⁶ Dotacja za uczestnictwo w zajęciach.

nie prowadziły weryfikacji, czy udzielają dotacji na ucznia, którego jednocześnie dotuje inna jst. W związku z tym nie miały danych umożliwiających stwierdzenie, czy na dotowanych uczniach, w tym samym czasie, dotacji udzieliła inna jst.

Większość niekontrolowanych jst poinformowało, że potrzebne jest ograniczenie możliwości dotowania dorosłego ucznia, kształcącego się jednocześnie w kilku szkołach niepublicznych na terenie różnych jst, a taka możliwość znacznie utrudniłaby proceder powielania danych osobowych uczniów do dotacji.

Przykłady

32 (88,9%) z 36 jst poinformowało, że takie ograniczenie powinno funkcjonować analogicznie do art. 27 ufzo. Zauważono, że prawo wielokrotnego jednoczesnego dotowania ucznia przez różne jst umożliwia organom prowadzącym szkoły sieciowe wykorzystywanie w celu uzyskania dotacji danych identyfikacyjnych ucznia w prowadzonych przez siebie szkołach na terenie różnych miast. Wskazano przy tym, że w obecnym stanie prawnym weryfikacja takich przypadków jest niemożliwa i brak jest narzędzi do jej prowadzenia.

Dyrektor Wydziału Oświaty UM Poznania stwierdził, że Urząd korzystał z takiej weryfikacji w przypadku jednej kontroli. Polegała ona na wysłaniu pisma do innej jst z danymi słuchaczy, wobec których były podejrzenia (adresy zamieszkania na terenie innego miasta w dużej grupie słuchaczy). Z informacji zwrotnej wynikało, że część tych słuchaczy była faktycznie słuchaczami innych szkół dotowanych przez to miasto.

Prezydent Miasta Radomia podał, że w marcu 2019 r. zgłosił zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w celu uzyskania dotacji z budżetu miasta poprzez przedłożenie listy zawierającej ośmiu słuchaczy, którzy w tym samym czasie byli wykazani na listach dotacyjnych przedłożonych w innym mieście. Równoległe wszczęto postępowanie administracyjne o zwrot dotacji. W wyniku podjętych czynności organ prowadzący zwrócił 28,1 tys. zł. Działania podjęto w związku ze stwierdzeniem wykazywania słuchaczy z adresem zamieszkania innym niż Radom oraz – na podstawie informacji internetowych – że w ich mieście zamieszkania ten sam organ prowadzi taką samą szkołę.

Nieprawidłowości stwierdzone przez jst w wyniku kontroli dotacji

W czterech skontrolowanych urzędach jst (UM Wrocławia, UM Lublin, UM Opola, UM Zamość) prowadzono kontrole prawidłowości pobrania, a w dwóch (UM Lublin i UM Opola) także kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji¹³⁷. W Starostwie Powiatowym w Nysie nie prowadzono żadnej kontroli dotacji oświatowych (tj. kontroli zarówno pobrania, jak i wykorzystania dotacji). W dwóch urzędach (UM Wrocławia i UM Zamość) nie przeprowadzono żadnej kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Mimo że prowadzenie kontroli dotacji oświatowych, w świetle art. 36 ust. 1 ufzo, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem organu dotującego, to zaniechanie ich prowadzenia, wobec wysokiego poziomu ryzyka nadużyć w tym obszarze, skutkowało brakiem faktycznego nadzoru nad wydatkami na dotacje i umożliwiało zawyżanie tych wydatków. W przypadku jednoczesnego nieprowadzenia kontroli i nieprzetwarzania danych osobowych uczniów w jst nie sprawowano żadnego nadzoru nad tymi wydatkami publicznymi.

W UM Lublin przeprowadzono łącznie osiem planowych kontroli, w tym pięć dotyczących prawidłowości wykorzystania dotacji¹³⁸, dwie kontrole pobrania dotacji (w 2019 r.) oraz jedną o charakterze mieszanym (2020 r.), w wyniku których zakwestionowano 9,2 mln zł jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem oraz 94,9 tys. zł jako pobraną w nadmiernej wysokości. W 2022 r. nie zrealizowano planowanych kontroli w czterech szkołach w związku z odejściem z pracy dwóch pracowników¹³⁹.

W UM Opola zaplanowano 31 kontroli dotacji, z czego zrealizowano 19, w tym 13 planowych i sześć doraźnych. Powodem nieprzeprowadzenia wszystkich

¹³⁷ Stosownie do art. 36 ust. 1-5 ufzo, organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji. Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji.

¹³⁸ Kontrole prowadzono w latach 2019–2020 i 2022. Z powodu pandemii COVID-19 w 2021 r. nie prowadzono kontroli pobrania i wykorzystania dotacji w szkołach kształcących osoby dorosłe.

¹³⁹ Łącznie z pracy odeszło trzech na 10 aktywnych kontrolerów.

planowanych kontroli było znaczne, nieprzewidziane wcześniej, zwiększenie nakładu pracy oraz zmiany kadrowe. Zakres kontroli obejmował weryfikację zgodności liczby uczniów wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach ze stanem faktycznym oraz prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji. Stwierdzone w wyniku kontroli kwoty zakwestionowanych dotacji wyniosły łącznie 6,1 mln zł, w tym: wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem – 4,8 mln zł, pobrane w nadmiernej wysokości – 49,3 tys. zł, niewykorzystane – 1,3 mln zł.

W UM Wrocławia przeprowadzono ogółem 14 kontroli prawidłowości pobrania dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe (przeznaczonych przez pięć organów prowadzących)¹⁴⁰, z czego w 13 przypadkach ustalono nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem kwoty dotacji, ogółem o 347,9 tys. zł. W przypadku czterech organów prowadzących (dla 10 szkół) skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, których przedmiotem było m.in. wprowadzanie do informatycznego systemu obsługi dotacji słuchaczy, na których dotacje nie przysługiwały lub przedkładaniu w celu uzyskania dotacji dokumentów (informacji o frekwencji) poświadczających nieprawdę¹⁴¹.

W latach 2022–2023 (do 31 lipca) UM Zamość przeprowadził dwie kontrole pobrania dotacji, obejmujące po jednym miesiącu roku szkolnego, w których zweryfikowano w dwóch dotowanych szkołach prawidłowość wypłaty dotacji na 38 uczniów (w 2022 r.) i na 149 uczniów (w 2023 r.), stanowiących odpowiednio 0,25% i 1,78% łącznej liczby uczniów, na których wypłacono dotację w tych latach. W wyniku kontroli liczby uczniów nie wykazano kwot podlegających zwrotowi.

Kierownicy niekontrolowanych urzędów jst, do których NIK zwróciła się w prośbę o informacje, wyjaśnili, że w wyniku przeprowadzenia przez pracowników ich urzędów kontroli dotacji oświatowych w latach 2019–2023 stwierdzono istotne nieprawidłowości pod względem zakresu i skutków finansowych. Zwrócili także uwagę na liczne problemy z kontrolą dotacji.

Przykłady

Naczelnik Wydziału Edukacji i Sportu UM Katowice poinformował, że w 2019 r. przeprowadzono kontrolę w szkole policealnej, która, jak się okazało, już od kilku lat nie istniała na rynku. Organ prowadzący na potrzeby kontroli sfalszował dokumentację organizacyjną, dzienniki zajęć, listy obecności oraz dokumentację finansowo-księgową, co zostało potwierdzone w toku kontroli. Łączna kwota do zwrotu za okres objęty kontrolą wyniosła 1,3 mln zł. Podczas kontroli doraźnej, przeprowadzonej w 2020 r., w szkole dla dorosłych stwierdzono nierealizowanie podstawy programowej, szkoła prowadziła wyłącznie kursy językowe, fałszowała dokumentację i na tej podstawie pobierała dotacje z budżetu miasta Katowice. W 2022 r. kolejna kontrola ujawniła poważne nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. wykorzystywania danych osobowych bez wiedzy i zgody osób, których dane te dotyczyły, fałszowania danych osobowych słuchaczy oraz adresów ich zamieszkania, umyślnego wprowadzenia w błąd pracowników UM Katowice w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w postaci dotacji oświatowej. Łączna kwota do zwrotu w okresie objętym kontrolą wyniosła 3,5 mln zł. W 2023 r. główne nieprawidłowości to wykazywanie do dotacji słuchaczy, którzy nie spełnili warunku wymaganej obecności na zajęciach, podrabianie podpisów na listach obecności. Łączna kwota do zwrotu wyniosła 107,2 tys. zł.

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Edukacji UM Stołecznego Warszawy podał, że w latach 2019–2023 w wyniku kontroli w niepublicznych szkołach policealnych stwierdzono ogromną skalę nieprawidłowości. Do dotacji wykazywani byli uczniowie skreśleni z listy uczniów, osoby, które już ukończyły szkołę lub też osoby, które faktycznie nigdy nie uczęszczały do danej szkoły, a nawet osoby zmarłe i przebywające za granicą kraju. Zdarzyło się również, iż na terenie m.st. Warszawy powstało kilka szkół policealnych, w których nigdy nie zamierzano podjąć faktycznego kształcenia – szkoły te nie prowadziły żadnych zajęć, a do dotacji wykazywały nielegalnie uzyskane, fikcyjne dane osobowe rzekomych uczniów. Skala stwierdzonych nieprawidłowości skutkowałą złożeniem sześciu zawiadomień do prokuratury dotyczących próby wyłudzenia dotacji aż dla 10 szkół. Szkoły (sześć szkół prowadzonych przez trzy spółki), które wyłudziły dotację z m.st. Warszawy, były szkołami nowopowstałymi.

¹⁴⁰ Ze względu na epidemię COVID-19 i związaną z nim realizację zajęć edukacyjnych w trybie zdalnym, w latach 2020-2021 nie prowadzono kontroli.

¹⁴¹ W pięciu sprawach postępowania umorzono, w pozostałych pięciu pozostawały w toku.

Słabości kontroli wykorzystania dotacji

Sekretarz Miasta Koszalin stwierdził, że w wyniku przeprowadzonej w 2021 r. kontroli wykorzystania dotacji udzielonej w 2019 r. na prowadzenie dwóch szkół niepublicznych dla dorosłych przez spółkę z o. o. z siedzibą w Warszawie Prezydent Miasta Koszalina zażądał zwrotu całości udzielonej dotacji w łącznej kwocie 795,1 tys. zł. Kontrolującym nie dostarczono dowodów potwierdzających w sposób jednoznaczny wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Udostępnione dokumenty nie umożliwiały powiązania poszczególnych wydatków z konkretną szkołą. O powyższych ustaleniach kontroli poinformowano Naczelnika Wydziału do spraw walki z Korupcją i Przestępczością Gospodarczą Komendy Miejskiej Policji w Koszalinie.

Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji polegała na zweryfikowaniu przez organ dotujący (jst) zgodności z przepisami art. 35 ufzo wydatków, wykazanych jako poniesione na zadania szkoły w zakresie kształcenia¹⁴² w rozliczeniu organu prowadzącego. Z brzmienia przepisu wynika, że z dotacji może być finansowany każdy wydatek służący realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia¹⁴³. Świadczy to o przyjęciu w ufzo bardzo szerokiego katalogu zadań, na które mogła być przeznaczona dotacja.

Na trudności w realizacji kontroli wykorzystania dotacji wskazywano kontrolerowi NIK w UM Lublin. Zauważono, że potrzebne są w tym zakresie zmiany przepisów w ufzo, które powinny dotyczyć: wskazania katalogu wydatków możliwych do finansowania z dotacji¹⁴⁴; wykreślenia wydatków na obsługę prawną¹⁴⁵, która w praktyce polega na reprezentowaniu organów prowadzących w sprawach kontroli, postępowań administracyjnych i sądowych lub też fakturowaniu szkoleń o bliżej nieokreślonej tematyce i niepotwierdzonych programem oraz uczestnictwem; jednoznacznego wskazania obowiązku dokonywania wydatków z dotacji z wyodrębnionego rachunku bankowego i prowadzenia ewidencji księgowej środków dotacji na podstawie dokumentów źródłowych oznaczonych stosownymi adnotacjami¹⁴⁶, wprowadzenie „centralnego rejestru faktur” umożliwiającego sprawdzenie autentyczności faktur i uniemożliwiającego „preparowanie” ich na potrzeby kontroli czy też częściowe rozliczanie danej faktury we wszystkich miastach, w których funkcjonuje dana szkoła lub rozliczanie tej samej faktury z różnych środków publicznych.

Wśród 36 jst, do których NIK zwróciła się z prośbą o przekazanie opinii na temat możliwości zweryfikowania prawidłowości wykorzystania wydatków na zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły niepublicznej kształcącej osoby dorosłe¹⁴⁷, 19 jst (52,8%) wskazało¹⁴⁸, że miały z tym trudności. Podano, że taka weryfikacja wykorzystania wydatków jest możliwa tylko w trakcie kompleksowej kontroli finansowej w dużej liczbie szkół, wymagającej zaangażowania wielu wykwalifikowanych pracowników. Jst

¹⁴² Zgodnie z art. 35 ufzo dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkół w zakresie kształcenia i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkół obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele ich działalności (z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi wynagrodzeń), przy czym przez wydatki bieżące należy rozumieć wydatki bieżące, o których mowa w art. 236 ust. 2 ufz (czyli wszystkie wydatki niebędące wydatkami majątkowymi). Środki z dotacji mogą być również przeznaczone na wydatki majątkowe, ale tylko w zakresie wskazanym w art. 35 ust. 1 pkt 2 ufzo.

¹⁴³ Ze względu na zakres przedmiotowy kontroli, związany ze szkołami kształcącymi osoby dorosłe, przytoczone w przypisie powyżej oraz w treści informacji brzmienie art. 35 ufzo pomija nieodnoszące się do tych szkół przepisy (tj. realizację zadań placówek i szkół, niebędących szkołami kształcącymi osoby dorosłe, w zakresie wychowania i opieki).

¹⁴⁴ Wskazano, że obecny zakres zadań finansowanych z dotacji (art. 35 ust. 1 ufzo) jest nieczytelny i w znacznej części nielogiczny. Nie wiadomo, czy wydatki z dotacji powinny obejmować tylko te, których bezpośrednim beneficjentem jest uczeń (np. wynagrodzenie nauczycieli, pomoce dydaktyczne, wyposażenie, media), czy też i takie, które nie są charakterystyczne dla szkoły, ale występują w każdej działalności gospodarczej (np. obsługa księgowa).

¹⁴⁵ Art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo.

¹⁴⁶ Zauważono, że niektóre Samorządowe Kolegia Odwoławcze i Wojewódzkie Sądy Administracyjne stoją na stanowisku, że wydatek nie musi być potwierdzony dowodem zapłaty.

¹⁴⁷ Art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ufzo. W związku z art. 10 ust. 1 upo.

¹⁴⁸ Starostwa Powiatowe w: Lubinie, Puławach, Wołominie, Pile. Urzędy Miejskie w: Bydgoszczy, Bytomiu, Częstochowie, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Warszawie, Poznaniu, Radomiu, Tychach, Białymstoku. Dane zebrano od 35 jst w trakcie kontroli w MEiN. Dodatkowo pod koniec kontroli zwrócono się o informację do UM Gliwice. Informacja ta nie została jednak ujęta (z powodów organizacyjnych) w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Edukacji i Nauki.

do trudności zaliczyły: brak możliwości stwierdzenia w szkołach sieciowych, czy doszło do zdublowania wydatków, rozumianych jako rozliczanie przez te same organy prowadzące tych samych rachunków w szkołach zlokalizowanych w różnych miastach oraz czy organ prowadzący prawidłowo zastosował klucz podziału wydatków; niejednoznaczność przepisów, ich interpretacji i brak wskazań, których wydatków nie można sfinansować z dotacji¹⁴⁹; brak możliwości sprawdzenia zaistnienia zdarzeń gospodarczych¹⁵⁰; brak możliwości zakwestionowania wydatków na obsługę prawną i finansową jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, gdy organ prowadzący szkołę poza działalnością edukacyjną prowadzi inną działalność gospodarczą; bezskuteczne próby zakwestionowania tych wydatków ze względu na orzecznictwo sądowno-administracyjne (niedoprecyzowanie tych kategorii wydatków powodowało, że w kwestiach spornych SKO i WSA częściej rozpatrywały sprawy na korzyść beneficjentów dotacji)¹⁵¹.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Edukacji UM Gorzowa Wielkopolskiego stwierdziła, że szeroki zakres interpretacji przepisów dotyczących możliwości dokonywania wydatków, które mogą być zaliczone do kategorii wydatków określonych w art. 10 ust. 1 pkt 4 upo, rodzi różnego rodzaju negatywne konsekwencje, w tym m.in. brak możliwości zakwestionowania przez organ kontrolujący wydatków, które w jego ocenie nie są oszczędnym, celowym i efektywnym wydatkowaniem pieniędzy publicznych, np.: bardzo wysokie kwoty na obsługę prawną, często rzędu kilku, a nawet kilkunastu tysięcy złotych miesięcznie, zwłaszcza w przypadku szkół tzw. sieciowych, gdzie obsługa prawna służy potem do występowania przeciwko organowi dotującemu w sprawach spornych o zwrot dotacji nienależnie pobranej lub niewłaściwie wykorzystanej, co rodzi sytuację paradoksalną w postaci tego, że pieniądze z dotacji są wykorzystane nie na cele oświatowe, tylko przeciwko organowi dotującemu; wydatkowanie wysokich kwot na zadania tzw. miękkie, czyli różnego rodzaju szkolenia, które są przeprowadzane przez „spółki córki”, specjalnie do tego celu utworzone; wydatkowanie dużych kwot na różnego rodzaju najmy pomieszczeń, służących do obsługi administracyjnej, a nie działalności stricte oświatowej, (niejednokrotnie w bardzo kosztownych lokalizacjach w dużych miastach); wydatkowanie kwot (często wysokich) na koszty leasingów samochodów, które mają w ocenie organów prowadzących szkoły służyć celom organizacyjnym.

Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice zauważyła, że możliwość zweryfikowania prawidłowości wykorzystania wydatków jest utrudniona ze względu na brak konkretnego określenia wydatków w ustawie w formie zamkniętego katalogu, który pozwalałby na automatyczne eliminowanie nieprawidłowo dokonanych wydatków. Zwróciła uwagę, że nieprecyzyjność przepisów prowadzi do długiego czasu trwania postępowań w zakresie rozstrzygania spraw spornych, a orzecznictwo w wielu przypadkach jest niespójne.

Prezydent Bydgoszczy poinformował, że stwierdzone przez kontrolujących nieprawidłowości, w efekcie postępowań administracyjnych i sądowych nie stanowią powodu do zwrotu dotacji, gdyż co do zasady wypełnia się cel dotacji poprzez wydatkowanie środków na kształcenie ucznia.

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zwrócił uwagę, że art. 35 ufoz w obecnym kształcie umożliwia organowi prowadzącemu szkołę nieomal nieograniczony sposób wydatkowania środków publicznych. Skala nadużyć zależy od „kreatywności” organu prowadzącego i umiejętnego opisu faktur i rachunków, które pozorują legalność i zgodność z prawem otrzymanych środków publicznych. Ton, w jakim rozstrzygają organy odwoławcze oraz sądy, wskazuje na niekorzystną dla jst zmianę podejścia w zakresie wskazania strony, na której ciąży obowiązek udowodnienia nieprawidłowości w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji.

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Edukacji UM Stołecznego Warszawy podał, że największym problemem kontroli prawidłowości wykorzystania wydatków w szkołach sieciowych jest dokonywanie płatności z rachunku bankowego organu prowadzącego, nie zaś samej szkoły. Brak obowiązku trwałego oznaczania dokumentów finansowych nazwą szkoły pozwala na wykorzystywanie tej samej faktury (czy innego dokumentu

¹⁴⁹ Na przykład, czy niepubliczna szkoła w ramach kosztów administracyjnych może pokrywać koszty związane z wykonywaniem remontów obiektów w lokalach najmowanych.

¹⁵⁰ Wskazano, że kontrola powinna być prowadzona krzyżowo z urzędem skarbowym.

¹⁵¹ Dodatkowo analizowane przez NIK dane wskazywały, że istnieje rozbieżność w ocenie prawidłowości finansowania dotacji w przypadku składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Jedna jst poinformowała o kwestionowaniu tych wydatków, dwie o akceptowaniu.

Słabości kontroli pobrania dotacji

finansowego) w rozliczeniach dotacji w wielu jst. W chwili obecnej jst nie dysponują żadnym systemem teleinformatycznym, który umożliwiłby wymianę informacji o powtarzających się fakturach wykazywanych przez szkoły prowadzone przez ten sam organ prowadzący. Nie sposób bowiem przy każdej prowadzonej kontroli, przeprowadzać równocześnie kontrolę krzyżową z innym urzędem miasta. Wydłuża to czas prowadzenia kontroli i dostarcza dodatkowej pracy.

Kontrola prawidłowości pobrania dotacji polegała na zweryfikowaniu przez organ dotujący (jst) zgodności danych uczniów, na których udzielono dotacji, wykazanych do dotacji jako uczestniczący w wymaganej liczbie zajęć w miesiącu (lub ich liczby¹⁵²) z dokumentacją przebiegu nauczania szkoły niepublicznej. W wyniku kontroli prowadzonych przez trzy skontrolowane przez NIK urzędy jst (Wrocławia, Opola i Lublina), stwierdzono przede wszystkim zawyżanie liczby uczniów w informacjach miesięcznych niezbędnych do naliczenia dotacji, skutkujące pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

Z ustaleń kontroli NIK w skontrolowanych urzędach jst oraz z informacji niekontrolowanych jst wynika, że kontrola taka, prowadzona w formie badania dokumentacji przebiegu nauczania uczniów (przede wszystkim podpisanych przez uczniów list obecności na zajęciach) i porównywania ich ze składanymi do organu dotującego informacjami o miesięcznej liczbie uczniów (wraz z danymi osobowymi tych uczniów) była mało skuteczna. Jeszcze mniej skuteczna była taka weryfikacja w przypadku nieprzetwarzania danych osobowych uczniów przez organ dotujący.

Brak skuteczności tej kontroli wynikał z następujących przyczyn: braku odpowiednich narzędzi kontrolnych do zweryfikowania prawdziwości podpisów uczniów na listach obecności oraz kiedy te listy były faktycznie podpisywane, a także uprawnień do przesłuchiwania słuchaczy pod sankcją odpowiedzialności karnej (utrudniało wykrycie przypadków poświadczenia nieprawdy); konieczności wcześniejszego informowania szkół o przeprowadzeniu tej kontroli¹⁵³, co umożliwiałoby szkołom przygotowanie „właściwych” list obecności; braku możliwości bieżącego sprawdzenia liczby uczniów na konkretnych zajęciach oraz weryfikowania własnoręczności podpisów¹⁵⁴; braku definicji czytelnego podpisu w ufzo, utrudniającego prawidłowe wyliczenie frekwencji na zajęciach i powodującego spory z organami prowadzącymi szkoły; niekompletnej dokumentacji przebiegu nauczania, utrudniającej ustalenie liczby zajęć obowiązkowych, które powinny być realizowane w danym miesiącu¹⁵⁵.

Przykład

Prezydent Bydgoszczy poinformował, że w trakcie przeprowadzenia czynności, kontrolujący, dokonując analizy przedstawionej dokumentacji, poddali w wątpliwość autentyczność podpisów złożonych na listach obecności, jednak brak odpowiednich narzędzi prawnych uniemożliwił ich udowodnienie. W związku z powyższym zawiadomiono policję o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na przedkładaniu podrobionych dokumentów albo nierzetelnych pisemnych oświadczeń dotyczących okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania dotacji oraz podszywaniu się pod inne osoby poprzez wykorzystanie ich danych osobowych. Intencją złożonego zawiadomienia było zweryfikowanie przez właściwe organy autentyczności podpisów na listach obecności. Jednak prokuratura umorzyła śledztwo, wskazując w części przypadków na brak znamion czynu zabronionego, a w pozostałych na niemożność wykrycia sprawców podrobienia dokumentów. Kontrolowana jednostka nie dokonała zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (kwota rzędu 260 tys. zł). Jednocześnie wszczęto postępowanie administracyjne i wydano decyzję w sprawie zwrotu, jednak środków nie wyegzekwowano z uwagi na brak majątku spółki. Podjęto zatem działania zmierzające do przeniesienia

¹⁵² W przypadku jst, które nie przetwarzały danych osobowych uczniów w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji.

¹⁵³ Zgodnie z art. 36 ust. 3 ufzo, szkoła udostępnia dokumentację oraz listy obecności w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

¹⁵⁴ Zgodnie z art. 26 ust. 3 ufzo, uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności.

¹⁵⁵ Nadzór nad tą dokumentacją prowadzi organ nadzoru pedagogicznego, a nie organ dotujący.

odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu dotacji na członków zarządu spółki. Znaczący nakład pracy pracowników i podjęcie różnych działań nie przyniosły oczekiwanego efektu.

Niektóre jst, mające podejrzania co do prawdziwości podpisów uczniów na listach obecności, podjęły dodatkowe działania zmierzające do zwiększenia skuteczności weryfikacji prawidłowości pobrania dotacji za uczestnictwo w zajęciach¹⁵⁶. Polegały one przede wszystkim na wysyłaniu do osób, które zostały wykazane jako uczniowie szkół uczestniczący w wymaganej liczbie zajęć oświadczeń z prośbą o potwierdzenie bycia słuchaczem szkoły.

Przykłady

Zastępca Prezydenta Olsztyna poinformował, że w trakcie kontroli 30 szkół w 2021 r., oprócz analizy dokumentów związanych z przebiegiem nauczania i liczbą słuchaczy, wysłano do słuchaczy, którzy zostali wykazani do dotacji za kwiecień 2021 r. pisma z załączonym do nich „oświadczeniem”, z prośbą o odesłanie. W przypadku dwóch szkół, prowadzonych przez jedną osobę prowadzącą, 40 słuchaczy oświadczyło, że nie uczęszczało do tych szkół. Na podstawie tych oświadczeń Prezydent Olsztyna zwrócił się do osoby prowadzącej szkołę o zwrot dotacji w wysokości 0,6 tys. zł i 22 tys. zł. Osoba prowadząca dokonała tego zwrotu. W związku z tym, iż jst zobowiązana jest o dbanie wydatkowanych środków publicznych, w ramach kontynuacji działań pokontrolnych przeprowadzona została analiza wykazywanych do naliczenia i wypłaty dotacji od września 2019 r. do sierpnia 2021 r. oświadczeń słuchaczy, którzy w ramach kontroli w 2021 r. udzielili informacji, że nie są słuchaczami dwóch kontrolowanych szkół. W wyniku tej analizy naliczono kwotę do zwrotu w wysokości 11,5 tys. zł i 454,2 tys. zł. Ponownie pismem Prezydent Olsztyna wystąpił do osoby prowadzącej o zwrot tych kwot. W odpowiedzi na pismo osoba prowadząca zakwestionowała wyliczenia i wniosła skargę w przedmiocie prowadzenia postępowania wbrew przepisom prawa, bez zawiadomienia o wszczęciu postępowania do WSA. Sąd skargę oddalił.

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Edukacji UM Stołecznego Warszawy podał, że w trakcie pandemii COVID-19 w 2020 r. pracownicy Urzędu wysłali do losowo wybranej grupy słuchaczy pisma z prośbą o potwierdzenie, czy rzeczywiście byli słuchaczami danej szkoły. Korespondencja albo wracała do urzędu (z adnotacją adresat wyprowadził się, brak lokalu, nie podjęto w terminie) albo otrzymano zwrotną informację od osoby, że nie jest uczniem szkoły. Urząd przekazał do prokuratury trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 297 § 1 k.k. i art. 82§ 1 k.k.s. Tylko w jednym z postępowań karnych udało się zatrzymać i postawić zarzuty osobie fizycznej, której zadaniem było zbieranie i katalogowanie danych personalnych uczniów, którzy nigdy nie uczęszczałi do szkoły i nawet nie wiedzieli, że są na listach obecności i pilnowanie, aby to samo nazwisko w tym samym czasie nie pojawiło się w innej szkole. W innych przypadkach prokuratura umorzyła postępowanie z uwagi na brak możliwości wykrycia sprawy czynu. Kwota wyłudzeń dotycząca tych szkół zgłoszona do prokuratury wyniosła 279,3 tys. zł. Z kolei w 2021 r., po weryfikacji list słuchaczy wykazywanych w szkołach jednej ze spółek, w 571 przypadków uczniów (spośród 1144) adresy słuchaczy okazały się nieprawdziwe, co zweryfikowano z prowadzoną przez Biuro Geodezji i Katastru ewidencją miejscowości, ulic i adresów dla m. st. Warszawy. Skierowano do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Kontrola frekwencji jedyną skuteczną formą kontroli pobrania dotacji

Najbardziej skutecznym działaniem prowadzącym do rzetelnego zweryfikowania prawidłowości wykazywania do dotacji uczniów uczestniczących w wymaganej liczbie zajęć była kontrola prawidłowości pobrania dotacji w formie badania frekwencji uczniów na zajęciach. Wśród pięciu skontrolowanych przez NIK urzędów jst, takie kontrole, z wyjątkiem okresu pandemii COVID-19 w latach 2020–2021, prowadzono w trzech: UM Wrocławia, UM Opola i UM Lublin. Kontrola była realizowana co do zasady w wybranych szkołach na wszystkich zajęciach (zgodnie z harmonogramem zajęć), w dni wolne od pracy w okresach miesięcznych. Kontrolerzy przychodzili na zajęcia i weryfikowali obecność uczniów w miejscu świadczenia usług edukacyjnych (na ogół w salach lekcyjnych) poprzez porównanie podpisów uczniów na liście obecności z liczbą osób na zajęciach. Kontrolę prowadzono od jednego do kilku miesięcy¹⁵⁷. Umożliwiła ona ustalenie faktycznej liczby słuchaczy w danym okresie sprawozdawczym i rzetelne zweryfikowanie wyliczenia należnej dotacji. Skuteczność jej potwierdzał fakt, że w miesiącach, w których była prowadzona typowa kontrola pobrania

¹⁵⁶ Dotyczyło to niekontrolowanych jst.

¹⁵⁷ W UM Lublin w 2019 r. w niektórych przypadkach czynności kontrolne trwały przez 9 miesięcy – od stycznia do czerwca, a następnie od października do grudnia.

dotacji (badanie dokumentacji), frekwencja uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji była znacznie wyższa niż w miesiącu, w którym kontrola miała charakter bezpośredniej obserwacji frekwencji uczniów w szkole.

Przyjęcie takiej formy kontroli wynikało z doświadczeń jst z prowadzenia kontroli pobrania dotacji oraz systemowej analizy skuteczności wcześniejszych kontroli i ich efektów.

Przykłady

W UM Opola, w związku ze stwierdzonymi przez Urząd w 2019 r. nieprawidłowościami dotyczącymi dotacji oświatowych, przeprowadzono zadanie audytowo-doradcze¹⁵⁸, w wyniku którego ustalono, że: *Wydziały merytoryczne w zasadzie nie przeprowadzają kontroli udzielonych dotacji i w praktyce większość czynności weryfikacyjnych skupiona była wokół procesu rozliczenia dotacji*. Zaproponowano reorganizację wewnętrzną struktury Urzędu i utworzenie wyspecjalizowanej komórki. W efekcie, w Wydziale Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyodrębniono od lipca 2020 r. Referat Kontroli Dotacji, do którego zadań należało kontrolowanie dotacji. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *Dostosowano czas pracy osób przeprowadzających kontrole do godzin i terminów, w których odbywają się zajęcia edukacyjne w szkołach niepublicznych. Pracownicy Referatu [...] dokonujący kontroli faktycznej liczby uczestników biorących udział w zajęciach [...] realizują ją w miejscach prowadzenia zajęć poza godzinami pracy Urzędu, głównie w soboty i niedziele. Kontrola frekwencji jest przeprowadzana na wszystkich obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym okresie sprawozdawczym (miesiącu). Kontrola [...] jest przeprowadzana w zależności od jej przebiegu i stwierdzanych w trakcie nieprawidłowości, od jednego pełnego miesiąca do kilku miesięcy¹⁵⁹.*

W UM Wrocław stwierdzono, że kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji prowadzone w trybie planowym (do 2018 r.) były mało efektywne w stosunku do zaangażowania osób kontrolujących, ponieważ albo trwały długo (niejednokrotnie do prawie roku), albo trzeba było oddelegować do nich większy zespół pracowników. Następstwem ustaleń były długotrwałe postępowania administracyjno-sądowe. Wiele wątpliwości budziła konieczność potwierdzenia „post factum” uczestnictwa uczniów na zajęciach, szczególnie, że przedstawiane w toku takich kontroli listy obecności słuchaczy potwierdzały niemal 100% frekwencję. Następstwem ustaleń były wprawdzie kierowane do organów ścigania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, jednak po wszczęciu dochodzenia lub śledztwa, z uwagi m.in. na brak możliwości wykrycia sprawców, postępowania były umarzane. Zmieniono zatem sposób przeprowadzania kontroli. Za najbardziej celowe, pod względem uszczelnienia systemu pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne, uznano przeprowadzanie kontroli prawidłowości pobrania dotacji poprzez bezpośrednie sprawdzenie spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

Skuteczność kontroli frekwencji potwierdziły informacje od wszystkich niekontrolowanych jst, które prowadziły kontrole dotacji.

Przykłady

Prezydent Bytomia poinformował, że działania, które są najbardziej skuteczne w zidentyfikowaniu nieprawidłowości to kontrole na miejscu. Ograniczeniem w tej kwestii jest to, że przeprowadzenie kontroli wymaga zaangażowania dużej ilości wykwalifikowanych pracowników. Podał także, że przykładem rzetelnego sprawdzenia obecności była kontrola w szkołach organu prowadzącego z Łodzi. Uczniowie przed kontrolą mieli 100% obecności i na nich organ prowadzący otrzymywał dotację, natomiast podczas kontroli większość nie spełniała wymogu 50% obecności.

Wiceprezydent Miasta Łodzi podała, że wśród 20 kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, 12 stanowiło kontrolę uczestnictwa uczniów. W związku z przeprowadzonymi kontrolami, tylko w okresie jednego roku, zlikwidowano pięć szkół, które obciążły swoją działalnością budżet miasta Łodzi na kwotę blisko 2,5 mln zł w okresie tylko jednego roku. Przykładem może być jedna ze spółek, prowadząca na terenie miasta od września 2019 r. cztery szkoły, które w okresie swojej największej aktywności wykazywały do dotacji ponad 2000 słuchaczy miesięcznie, w tym osoby: zmarłe, dyrektora szkoły oraz osoby będące wcześniej członkami zarządu spółki (organu prowadzącego).

¹⁵⁸ Pn.: „Analiza możliwości realizacji przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego efektywnej kontroli zadań realizowanych ze środków publicznych przez podmioty zewnętrzne, które w obowiązującym ładzie organizacyjno-prawnym Urzędu Miasta Opola kontrolują komórki merytoryczne”. Opisane w sprawozdaniu z 18 lutego 2020 r.

¹⁵⁹ NIK: charakterystyczne jest, że wydatki miasta Opola na dotacje spadły w 2020 r. w odniesieniu do 2019 r. z 9,5 do 6,3 mln zł (podano to w początkowej części rozdziału).

Przeprowadzona w tej szkole kontrola wykazała, że łącznie z tymi osobami „uczyło się” około 12 słuchaczy na 2000 słuchaczy objętych dotacją. Kolejny przykład nadużyć stanowiła szkoła dla dorosłych, która w dniu rozpoczęcia kontroli frekwencji poinformowała kontrolujących o odebraniu dokumentów i rezygnacji z nauki przez wszystkich słuchaczy w przeddzień rozpoczęcia kontroli. Do czasu rozpoczęcia kontroli szkoła działała, wykazując co miesiąc liczbę słuchaczy, na którą pobierała dotację.

Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku poinformował, że w lutym 2020 r. pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole uczestnictwa słuchaczy na zajęciach. W jednej ze szkół policealnych, której organ prowadzący prowadził również liceum dla dorosłych oraz szkoły sieciowe w innych miastach, kontrolujący nie zastali żadnego słuchacza we wskazanych dniach zjazdu. Wyjaśnił także, że w Urzędzie w referacie zajmującym się dotowaniem szkół/placówek niepublicznych zatrudnionych jest pięciu pracowników, którzy przeprowadzają również kontrole frekwencji w wytypowanych szkołach. Na podstawie harmonogramów zajęć udostępnianych przez szkoły, uczestniczą oni w każdym dniu zajęć oraz liczą uczniów obecnych na każdej godzinie zajęć wszystkich semestrów i kierunków nauczania. Kontrole odbywają się w każdy weekend miesiąca (tj. piątek–niedziela). Ze względu na dużą liczbę placówek, a małą liczbę kontrolujących, początkowo okres kontroli ograniczał się do krótkich jednomiesięcznych kontroli w kilku podmiotach. Wnioski były jednoznaczne, w miesiącu, w którym prowadzono kontrolę, szkoła wykazywała do dotacji znacznie mniejszą liczbę uczniów spełniających wymóg frekwencji. Po zakończeniu kontroli placówka ponownie wykazywała większą liczbę uczniów. W związku z powyższym zmieniono okres trwania kontroli oraz liczbę placówek objętych kontrolą frekwencyjną. Obecnie urzędnicy kontrolują szkołę przez kilkanaście miesięcy, najczęściej upoważnienia do kontroli obejmują okres roku szkolnego. Spowodowało to, że szkoły wykazują faktyczny poziom wymaganej frekwencji (ustalany w trakcie kontroli), co skutkuje przekazywaniem znacznie mniejszej dotacji niż była przekazywana w okresie, kiedy szkoła nie była kontrolowana.

Kontrola frekwencji była bardziej czasochłonna dla kontrolerów i generowała dodatkowe koszty. W latach 2019–2022 w UM Wrocławia, w związku z prowadzeniem „weekendowych” kontroli frekwencji w szkołach, pracownikom udzielono łącznie 1338 godzin „wolnego”. Za przepracowane godziny nadliczbowe (ogółem 680 godzin) wypłacono 50,4 tys. zł. Pracownikom UM Lublin wypłacono dodatki specjalne, wynagrodzenie za godziny nadliczbowe (w 2019 r.¹⁶⁰) i wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy z uwzględnieniem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Koszty wypłaconych dodatków specjalnych wyniosły łącznie w latach 2019–2022 260,8 tys. zł. W UM Opola 10 pracowników Wydziału Kontroli i Audytu otrzymywało dodatek specjalny, wypłacony w łącznej kwocie 110,3 tys. zł, a siedmiu pracowników z innych wydziałów jednorazowe dodatki w łącznej kwocie 3 tys. zł.

Efektami prowadzenia kontroli w takiej formie, według danych UM Wrocławia było zmniejszenie, w latach 2018–2022, przekazanej kwoty dotacji o 5,7 mln zł, a według danych UM Lublin oszacowane oszczędności powstałe wskutek wypłat dotacji według faktycznej (ustalonej podczas kontroli), a nie deklarowanej liczby uczniów (w miesiącu poprzedzającym kontrolę) wyniosły w latach 2019–2022 3,1 mln zł.

Pracochłonność i czasochłonność kontroli frekwencji była niewspółmiernie duża do możliwości urzędów jst, co zauważyły szczególnie starostwa powiatowe.

Przykłady

Starosta głogowski podał, że rzetelne zweryfikowanie prawidłowości wykazywania uczniów jest możliwe jedynie w wypadku obecności osób kontrolujących przed zajęciami i przeliczenia uczestników, co jest niemożliwe do zrealizowania przez cały rok szkolny. Nakłady poniesione na te działania (wynagrodzenia osób kontrolujących za pracę popołudniami i w weekendy) są nieadekwatne do ewentualnych rezultatów uzyskanych w postaci zwrotu kwot dotacji.

Naczelnik Wydziału Edukacji i Kultury Starostwa Powiatowego w Nysie, wyjaśniając przyczyny nieprzeprowadzenia kontroli pobrania dotacji, stwierdził, że sprawdzenie, czy stan liczby uczniów na lekcjach jest zgodny z liczbą podpisów na liście obecności, wymagałoby obecności kontrolującego na każdej lekcji, który za każdym razem policzyłby liczbę osób obecnych na lekcji i porównał z liczbą podpisów na liście obecności. A i tak taka

¹⁶⁰ Koszty wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych wypłaconych w 2019 r. dla 15 pracowników Urzędu wyniosły 24,7 tys. zł.

forma sprawdzania nie dawałaby 100% pewności bez wylegitymowania wszystkich uczniów, bo nie byłoby wiadomo, czy wszystkie znajdujące się osoby na lekcji są rzeczywiście uczniami tej klasy. Przeprowadzanie takiej stałej kontroli jest niemożliwe z powodu braku możliwości kadrowych i finansowych.

Słabością kontroli frekwencji w obowiązującym stanie prawnym był brak jasno określonego uprawnienia do kontrolowania faktycznego uczestnictwa słuchaczy na zajęciach (w czasie trwania zajęć) oraz możliwości wglądu kontrolerów do dokumentów potwierdzających tożsamość uczniów (legitymowania słuchaczy) w celu skonfrontowania dokumentu z listą uczniów, co powodowało ryzyko składania podpisów na listach przez obecne na zajęciach osoby, które jedynie podawały się za słuchaczy, faktycznie nimi nie będąc.

Negatywnym skutkiem prowadzenia kontroli frekwencji przez organy dotujące było zakłócenie organizacji zajęć słuchaczy.

Przykłady

Prezes Zarządu TEB Edukacja Spółka z o.o. (organu prowadzącego szkoły niepubliczne) poinformowała NIK, że najpopularniejszą formą kontroli organów dotujących była weryfikacja wpisów na listach obecności w dziennikach poprzez przeliczenie prawidłowości ustalenia wymaganej frekwencji przez danego ucznia na zajęciach w danym miesiącu. W ten sposób weryfikowano to, czy szkoła prawidłowo przeliczyła frekwencję ucznia, aby następnie porównać liczbę osób zgłoszonych przez szkołę do otrzymania na nie dotacji oświatowej z ostatecznie wyliczoną przez organ liczbą uczniów, którzy spełnili obowiązek frekwencji ustalonej w wyniku kontroli. Drugi sposób kontrolowania frekwencji, który coraz częściej stosują jst, zwłaszcza w miastach takich jak Radom, Gdańsk, Toruń, polega na bezpośredniej obecności kontrolerów na zajęciach edukacyjnych i weryfikacji liczby uczniów uczestniczących w tych zajęciach oraz podpisów złożonych przez nich w dziennikach lekcyjnych. Taki sposób ma zapewne na celu ustalenie, czy w dziennikach nie pojawiają się podpisy uczniów składane pod innymi zajęciami, w których nie uczestniczyli, niemniej jednak metodologia ta jest bardzo problematyczna z punktu widzenia szkoły, ponieważ obecność urzędników na zajęciach budzi niepokój wśród uczniów i powoduje ich dyskomfort, jak również dezorganizuje przebieg zajęć edukacyjnych.

Dyrektor Zarządzający CNI B Żak krytycznie ocenił praktyki kontrolne pracowników wydziałów edukacji, polegające na wielomiesięcznych hospitacjach zajęć, dezorganizujących procesy dydaktyczne, powodujące dyskomfort słuchaczy i nauczycieli.

Niska skuteczność procedury wstrzymania dotacji

Spśród czterech skontrolowanych urzędów jst, w których prowadzono kontrole dotacji oświatowych, przypadki utrudniania lub udaremniania prowadzenia czynności kontrolnych, stosowane przez szkoły lub organy prowadzące, wystąpiły w UM Wrocławia i UM Opola. Prezydenci tych miast, w związku z niestosowaniem się tych podmiotów do wezwań w sprawie zaprzestania takich działań, wydali decyzje o wstrzymaniu dotacji¹⁶¹. Decyzje o wstrzymaniu dotacji, podjęte w UM Opola były bezskuteczne na skutek uchylecia ich przez organ wyższej instancji.

W UM Wrocławia bezskuteczne były działania na rzecz wszczęcia i przeprowadzenia 26 postępowań kontrolnych w 26 szkołach prowadzonych przez siedem podmiotów, a główną przyczyną było unikanie kontaktu z kontrolerami, uniemożliwianie doręczenia upoważnień do kontroli lub podejmowanie różnych działań celem odwlekania postępowania kontrolnego¹⁶². Po skierowaniu do organów prowadzących wezwań do zaprzestania takich działań, które okazały się bezskuteczne, Prezydent Wrocławia wydał w czerwcu i listopadzie 2020 r. decyzje wstrzymujące dalsze przekazywanie dotacji dla ośmiu szkół, przy czym decyzjom z listopada nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Organy prowadzące nie odwołały się od decyzji (nie było z nimi kontaktu). Skierowano także zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organy prowadzące¹⁶³.

W UM Opola, w związku z utrudnianiem przez organ prowadzący kontroli w policealnej szkole zawodowej w Opolu i niezastosowaniu się do dwukrotnych

¹⁶¹ Decyzje administracyjne w rozumieniu art. 36 ust. 7 ufoz.

¹⁶² Np. poprzez prowadzenie, także za pośrednictwem przedstawicieli prawnych, obszernej korespondencji.

¹⁶³ Postępowania pozostawały w toku na dzień zakończenia kontroli NIK.

wezwań (z grudnia 2019 r.) do zaprzestania takich działań, Prezydent wydał, w sierpniu 2020 r., decyzję o wstrzymaniu przekazywania dotacji, wskazując na utrudnianie kontroli poprzez odmowę na fotografowanie przez kontrolerów list obecności słuchaczy oraz niewskazanie wszystkich lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych. W wyniku wniesionego odwołania, decyzją SKO w Opolu z grudnia 2020 r. uchylono decyzję Prezydenta w całości, a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia. SKO wskazało na niedostateczne wyjaśnienie faktycznych okoliczności, tj. wykazanie, że brak danych ewidencyjnych (dotyczących lokalizacji) stanowił faktyczną przeszkodę do podjęcia czynności kontrolnych. Prezydent miasta, po przeprowadzeniu ponownego postępowania, decyzją z listopada 2021 r. orzekł ponownie o wstrzymaniu dotacji, w której podał, że organ prowadzący nie przedłożył wiarygodnych dowodów wskazujących na lokalizację miejsca prowadzenia zajęć dydaktycznych, którą można uznać za spełniającą wymagania określone w art. 168 ust. 4 pkt 3 upo, co w konsekwencji uniemożliwiało prowadzenie czynności kontrolnych, ponieważ nie wiadomo było, gdzie odbywają się zajęcia dydaktyczne i nie można było zweryfikować prawidłowości wykazania uczniów do dotacji. SKO decyzją z kwietnia 2022 r. ponownie uchyliło zaskarżoną decyzję i umorzyło postępowanie pierwszej instancji w całości. Stwierdziło m.in., że nie wykazano, by przypisane spółce zaniechanie w postaci braku aktualizacji danych ewidencyjnych wypełniało znamiona utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych.

W związku z kontrolą przeprowadzoną w tej szkole, Prezydent Miasta Opola dwukrotnie w 2019 r. zawiadomiał Prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organ prowadzący, polegającego na wyłudzeniu środków publicznych w formie dotacji przez wykazywanie uczniów jako uczestników zajęć z przedmiotów zawodowych, podczas gdy wykazywane osoby uczęszczały jedynie na zajęcia z języka obcego. Prokuratura wszczęła śledztwo dotyczące wyłudzenia dotacji w kwocie 1,3 mln zł¹⁶⁴. Warto nadmienić, że organ prowadzący szkołę w Opolu był jednym z trzech kolejnych organów prowadzących szkoły sieciowe¹⁶⁵, które unikały zwrotu nienależnie pobranych dotacji i w przypadku których zawiadomienia kierowały także inne jst.

W lutym 2020 r. Prezydent Miasta Opola skierował petycję do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zmian legislacyjnych w dotowaniu szkół niepublicznych, zwracając się m.in. o rozszerzenie katalogu sytuacji, w której jst może wstrzymać wypłatę środków publicznych dla szkoły niepublicznej, np. w przypadku uzasadnionego podejrzenia wprowadzenia gminy w błąd celem uzyskania nienależnych środków dotacji. Zauważył, że organ dotujący nie ma skutecznych narzędzi, które w sposób natychmiastowy pozwolą uchronić finanse publiczne przed wyrządzeniem w nich szkody wielkiej wartości w przypadku, gdy organ dotujący będzie miał wiarygodne informacje o możliwości wyłudzenia dotacji, a właściwe organy będą prowadziły stosowne postępowanie w tym zakresie¹⁶⁶.

Proceder utrudniania lub udaremniania kontroli dotacji oświatowych, stosowany przez organy prowadzące, dotyczył całej Polski i miał istotną skalę.

Przykłady

Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa stwierdziła, że: *Próba dokonania kontroli bieżącej frekwencji (jako dodatkowej formy kontroli pobrania dotacji) w tych szkołach również się nie powiodła, ponieważ po pierwszym telefonicznym kontakcie z przedstawicielami ww. szkół, kontakt ten został zerwany, nie udostępniono harmonogramów zajęć oraz wykazu miejsc ich prowadzenia.*

Wiceprezydent Miasta Łodzi wskazała, że: *Występowały również ograniczenia w skutecznym realizowaniu kontroli i wykrywaniu nieprawidłowości, [...] W szczególności: przekładanie terminu rozpoczęcia kontroli z przyczyn leżących po stronie jednostki*

¹⁶⁴ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie dysponował informacją, czy w tej sprawie prokuratura wniosła akt oskarżenia.

¹⁶⁵ W świetle informacji niekontrolowanych jst oraz przytoczonej w rozdziale dotyczącym kontroli MEiN treści pisma Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej.

¹⁶⁶ Analogiczne kwestie poruszyła Rada Miasta Opola w apelu o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących dotowania szkół niepublicznych z lipca 2020 r. (o którym mowa w rozdziale dotyczącym wyników kontroli w MEiN).

kontrolowanej (m.in. nieudostępnianie dokumentacji kontrolnej niezbędnej do rozpoczęcia kontroli); wyznaczenie do komunikacji pracowników kontrolowanej jednostki spoza rejonu Miasta Łodzi, mimo że siedziby kontrolowanych szkół umiejscowione były na terenie Łodzi; nieobecność upoważnionego, kompetentnego pracownika uniemożliwiająca bezpośredni kontakt, który pozwoliłby na rozwiązywanie problemów na bieżąco; osoby reprezentujące organ podczas spotkań nie udzielały wyjaśnień, a wszelkie pytania dotyczące kontroli prosiły kierować na piśmie, na które udzielano odpowiedzi po kilku lub kilkunastu dniach (nie zawsze wyczerpująco) lub nie udzielano w ogóle; dokumenty przekazywano w transzach po kilkukrotnym wezwaniu przez kontrolujących w formie pisemnej oraz drogą elektroniczną (czas przekazania dokumentów wynosił od kilkunastu do kilkudziesięciu dni od daty otrzymania przez organ prowadzący wezwania – wymóg ustawowy); unikanie przez organ prowadzący spotkań z kontrolującymi pomimo wcześniejszego wyznaczonego terminu tych spotkań, co znacznie dezorganizowało i wydłużało czas przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Zastępca Prezydenta Miasta Kielce wyjaśnił, że: Zdarzały się przypadki, iż brak było w ogóle kompletnego materiału źródłowego, bowiem organy prowadzące tłumaczyły się brakiem obowiązku przechowywania dokumentacji, powołując się na treść art. 160 ustawy Prawo oświatowe¹⁶⁷.

Bezskuteczność działań, mających na celu wstrzymanie przekazywania dotacji w ramach obowiązującej aktualnie procedury, mimo bardzo wysokiego prawdopodobieństwa, że dotacja jest wyłudzana, a także nieskuteczność procedury administracyjnej i sądowno-administracyjnej w tym zakresie (jak w przypadku UM Opola), znalazła potwierdzenie także w informacjach niekontrolowanych urzędów jst. W najbardziej charakterystycznym przypadku UM Katowice wskazano także na rozbieżność stanowisk RIO i CBA oraz zawiadomienia karne kierowane wobec pracowników samorządowych przez organ prowadzący.

Przykłady

Naczelnik Wydziału Edukacji i Sportu UM Katowice¹⁶⁸ stwierdził: *Aktualnie występuje sytuacja, że w stosunku do jednej z tzw. sieciówek prowadzone jest śledztwo, policjanci prowadzący sprawę poinformowali nas ustnie, że faktycznie stwierdzili wiele nadużyć i wyłudzeń dotacji, ale ponieważ muszą przesłuchać wielu słuchaczy/świadków, sprawa w dalszym ciągu jest w toku, a prokurator nie jest w stanie postawić aktu oskarżenia. Tymczasem dotacja musi być co miesiąc udzielana, bowiem brak jest podstaw prawnych do jej wstrzymania. [...] Pierwsze zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyłudzenia dotacji oświatowych dotyczące spółki w Zabrze zostało złożone do Prokuratury 2 stycznia 2013 roku, natomiast 29 grudnia 2015 roku (sprawa trwała 3 pełne lata) sprawa została ostatecznie umorzona, pomimo przesłuchania przez organa ścigania bardzo wielu osób (około 300), które widniały w dokumentacji szkół prowadzonych przez spółkę, a które w ogóle nie miały pojęcia, że są zapisane do tych szkół. Niestety brak właściwej reakcji organów ścigania na to zawiadomienie niewątpliwie ośmieliło przedstawicieli spółki do rozwoju przestępczej działalności, której ofiarami są również pracownicy jst, w tym tu. Urzędu, którzy to pracownicy zobowiązani byli postanowieniami uso i ufzo do udzielania/wypłacania co miesiąc tychże dotacji, m.in. pod rygorem odpowiedzialności karnej wg art. 231 par. 1 kk, co zarzuciła nam oficjalnie spółka w Gliwicach (powiązana z założycielem spółki w Zabrzu) zawiadamiając przeciwko nam Prokuraturę w tym przedmiocie sprawy (2022 r.). Oprócz spraw dotyczących trzech spółek (z Zabrze i dwóch z Gliwic) Urząd zawiadamiał organa ścigania o podejrzeniu wyłudzenia dotacji oświatowych również w stosunku do innych organów prowadzących niepubliczne jednostki oświatowe, jednak sprawy tego typu co do zasady zawsze były umarzone. Sytuacja uległa zmianie w ostatnich dwóch latach, kiedy to organa ścigania zaczynają podchodzić z większą rozwagą do tego typu spraw. W tym miejscu nie sposób również nie wspomnieć, że to niestety ustawodawca – wskutek zbyt liberalnych w/w przepisów prawa oraz braku delegacji ustawowych/narzędzi prawnych dla organów dotujących – umożliwia potencjalnym*

¹⁶⁷ Zgodnie z art. 160 upo dane osobowe kandydatów zgromadzone w celach postępowania rekrutacyjnego oraz dokumentacja postępowania rekrutacyjnego są przechowywane nie dłużej niż do końca okresu, w którym uczeń uczęszcza do danej publicznej szkoły, a dane kandydatów nieprzyjętych przez okres roku.

¹⁶⁸ W przytoczonej informacji nie podano nazw spółek/organów prowadzących oraz skrócono niektóre zapisy w cytacie. Warto zauważyć, że wskazane w informacji spółki to te same spółki, o których informował MEN Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej (opisano to w rozdziale dotyczącym MEiN), a jedna z nich prowadziła policealną szkołę zawodową w Opolu, wobec której wydawał Prezydent Miasta Opola nieskuteczne decyzje o wstrzymaniu dotacji (opisane powyżej). Podkreślenia NIK.

przestępcom możliwość wyłudzenia środków publicznych. Wstrzymanie wypłaty dotacji bądź jej celowe ograniczanie z powodu podejrzenia wyłudzenia środków publicznych (nawet jeśli podejrzenia o takie wyłudzenie może okazać się uzasadnione), ale bez podstawy prawnej wynikającej z ww. ustaw jest niedopuszczalne. Aspekty prawnokarne (szeroko rozumiane) związane z tego typu sprawami są odrębną kwestią materialną i proceduralną od sprawy zasadności udzielania dotacji i jej rozliczania (w tym wstrzymania przekazywania) na gruncie regulacji zawartej w wyżej wymienionych ustawach, która oczywiście może mieć wpływ, ale w przypadku wydania prawomocnych orzeczeń. Nasuwa się konkluzja, że skądinąd słuszne i w interesie organu dotującego podejmowane przez pracowników tut. Urzędu działania polegające na wstrzymywaniu i ograniczaniu wysokości wypłaty należnej kwoty dotacji bez podstawy prawnej wyłącznie na podstawie podejrzeń wyłudzenia środków publicznych, mogą okazać się ostatecznie działaniami obracającymi się przeciwko organowi dotującemu z uwagi na brak legalizmu. Powyższej sytuacji doświadczyli wprost pracownicy tut. Wydziału w bieżącym roku budżetowym podczas kontroli RIO (wówczas tłumaczono się oraz udzielano szczegółowych wyjaśnień, dlaczego wstrzymano wypłatę dotacji na rzecz szkół prowadzonych przez spółki z Zabrze i Gliwic – bez podstawy prawnej – pomimo iż organ kontrolny posiadał wiedzę na temat przedmiotowej sprawy), oraz odpowiadając na pytania zadane pisemnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne Delegaturę w Katowicach (dotyczące tej samej sprawy) – tym razem udzielano szczegółowych wyjaśnień, na jakiej podstawie wypłacano dotację oświatową na rzecz szkół prowadzonych przez ww. firmy, pomimo podejrzeń wobec tych spółek.

Wiceprezydent Miasta Łodzi podała, że: Urząd [...] od 2019 r. prowadzi współpracę z Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi pod kątem zaistniałych okoliczności wyłudzeń dotacji, które stwierdzono podczas kontroli frekwencji w szkołach dla dorosłych. Na tę chwilę ww. Komenda prowadzi postępowania wynikające z kodeksu karnego dla 17 szkół policealnych, z czego sprawy czterech szkół mają charakter ogólnokrajowy. Ze względu na ilość osób, które pracownicy KWP muszą przesłuchać w celu postawienia zarzutów i zebrania materiału dowodowego, żadne z powyższych postępowań nie jest jeszcze przedmiotem spraw sądowych. Niestety obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości zaprzestania udzielania dotacji tym jednostkom, wobec których toczy się postępowanie przygotowawcze, co oznacza nieprzerwane przekazywanie dotacji 12 szkołom spośród wyżej wskazanych.

Niska skuteczność egzekwowania zwrotu dotacji

Ustalone w wyniku postępowań kontrolnych przez trzy skontrolowane urzędy jst kwoty nieprawidłowo pobranych dotacji podlegały zwrotowi. Zwracane lub potrącane kwoty dotacji były niewielkie. Wszczynano z urzędu postępowania administracyjne i wydawano decyzje. W przypadku UM Wrocławia po zakończeniu 14 kontroli przeprowadzonych w latach 2019–2023 potrącenia z kolejnej transzy dotacji lub w rozliczeniach rocznych dokonano w dziewięciu przypadkach na kwotę ogółem 7,3 tys. zł (2,1%), natomiast postępowanie windykacyjne, a następnie egzekucyjne, wszczęto w czterech przypadkach, w których wartość dochodzonych należności wynosiła 340,5 tys. zł. W UM Lublin w wyniku badanych 14 postępowań kontrolnych określono środki dotacji do zwrotu w kwocie łącznej 9,5 mln zł, natomiast trzy organy prowadzące dokonały zwrotów dotacji w łącznej kwocie 89,8 tys. zł (0,9%). Wszczęto z urzędu dziesięć postępowań administracyjnych. W UM Opola, w związku z niedokonaniem zwrotu dotacji, w latach 2019–2022 prowadzono łącznie 22 postępowania związane ze zwrotem dotacji, w wyniku których wydano 22 decyzje, z których: 11 decyzji (2,8 mln zł) było prawomocnych, pięć (1,5 mln zł) nieprawomocnych, a sześć (1,7 mln zł) uchylonych przez SKO i postępowania zostały umorzone ze względu na przedawnienie zobowiązania.

W dwóch urzędach (UM Lublin i UM Opola) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji.

W UM Lublin NIK stwierdziła nieprawidłowości, polegające na dopuszczeniu do zwłoki (sięgającej 956 dni) we wszczęciu sześciu postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji w łącznej kwocie 9,3 mln zł, ustalonej w wyniku kontroli, a następnie do długotrwałych okresów bezczynności organu w prowadzonych postępowaniach, czym naruszono przepisy k.p.a.¹⁶⁹. Prezydent Miasta Opola naruszył przepisy ufp¹⁷⁰, ponieważ nie wszczął postępowania w sprawie określenia kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu

¹⁶⁹ Art. 35 § 1 i 3 k.p.a.

¹⁷⁰ Art. 252 ust.1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 60 pkt 1 ufp.

Miasta dotacji za 2017 r. wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, mimo że ustalenia kontroli prowadzonej przez pracowników opisane w wystąpieniu pokontrolnym z lipca 2022 r. wskazywały na konieczność zwrotu dotacji w kwocie 136,2 tys. zł.

Przykład

Postępowanie kontrolne obejmujące lata 2017–2019, przeprowadzone w szkołach jednej ze spółek z o.o. wykazało, że z dotacji budżetu miasta Opola dokonywano wydatków niezgodnie z przeznaczeniem, na łączną kwotę 744,9 tys. zł. Pomimo tego Prezydent odstąpił od wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem za 2017 r., w wysokości 136,2 tys. zł. Wyjaśnił NIK, że w wystąpieniu pokontrolnym wskazano termin zwrotu dotacji 15 dni od dnia otrzymania wystąpienia i ten termin upłynął 12 sierpnia 2022 r. Zatem dopiero po tej dacie zasadne byłoby wszczęcie postępowania w sprawie zwrotu. Termin przedawnienia zobowiązania z tytułu dotacji udzielonej w 2017 r. rozpoczynał się z dniem 1 stycznia 2023 r. Mając na uwadze brak możliwości przeprowadzenia postępowania zakończonego wydaniem prawomocnej decyzji przed terminem przedawnienia ze względu na skomplikowany charakter sprawy oraz ograniczone zasoby kadrowe, odstąpiono od wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu dotacji za 2017 r., natomiast przeprowadzono postępowania w sprawie zwrotu dotacji za lata 2018–2019.

NIK stwierdziła¹⁷¹, że przy uwzględnieniu terminów przewidzianych w art. 35 § 3 k.p.a. na przeprowadzenie postępowania (dwumiesięczny i miesięczny) oraz terminu na złożenie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji (14 dni od jej doręczenia), istniała w sierpniu 2022 r. szansa na określenie decyzją organu pierwszej i drugiej instancji kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu miasta. W tych okolicznościach, uwzględniając obowiązek wynikający z art. 42 ust. 5 ufp – zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzające do wykonania zobowiązania – należało podjąć działania zmierzające do określenia należności.

Jst wskazały na niską skuteczność postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych dotyczących egzekwowania kwot dotacji podlegających zwrotowi.

Przykłady

Według UM Lublin, wynikało to z przyczyn proceduralnych oraz niejednolitego i niespójnego orzecznictwa SKO i sądów administracyjnych, związanego z nieprecyzyjnymi i ciągle nowelizowanymi przepisami prawa. Lubelskie SKO w sprawach dotacyjnych, w których wnoszono odwołanie, orzekało w zdecydowanej większości nie w sposób kasatoryjny, zwracając uwagę organowi pierwszej instancji, lecz uchylając decyzję w całości lub w części i rozstrzygało merytorycznie, uwzględniając liczne kontrowersyjne wydatki kwestionowane w kontrolach. Próba zwrócenia na ten problem uwagi organów prokuratury celem zaskarżenia takich orzeczeń SKO przed sądami administracyjnymi spotkała się z odmową i brakiem zrozumienia problemu. Duże szkoły sieciowe wykorzystywały do sporów z UM Lublin wyspecjalizowane kancelarie prawne, tymczasem w Wydziale Kontroli postępowania te prowadzone były przez jedną osobę merytoryczną.

Prezydent Bydgoszczy podał, że w latach 2019–2023 Urząd prowadził kilkanaście postępowań administracyjnych. W nielicznych przypadkach po wydaniu decyzji strony dokonały zwrotu należności wraz z odsetkami. Strony reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników niemal w każdym przypadku podważały wydane decyzje administracyjne, które ponownie rozpatrywane były przez SKO, a następnie kierowane do sądu administracyjnego, gdzie toczyły się nierzadko bardzo długo. Ponadto strony często celowo podejmowały działania zmierzające do wydłużania postępowań administracyjnych, celem doprowadzenia do umorzenia postępowania na skutek ich przedawnienia.

Prezydent Miasta Włocławek stwierdził, że w latach 2019–2023 skuteczność postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych, dotyczących egzekwowania kwot dotacji była niska. Wynikało to najpierw z utrudniania postępowania, np. poprzez opóźnianie udostępniania dokumentów źródłowych, a następnie z długotrwałej procedury odwoławczej przed SKO, WSA oraz NSA. W 2021 roku postępowanie przed NSA zakończyło się odrzuceniem skargi złożonej przez organ dotowany, dotyczące decyzji określającej wysokość nienależnie pobranej dotacji, którą wydano w 2016 r.

W UM Zamość i Starostwie Powiatowym w Nysie nie ustalono kwot dotacji do zwrotu, w związku z czym nie prowadzono tam takich postępowań.

¹⁷¹ W Uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK.

**Dopuszczenie
do przedawnienia
naleźności**

Stwierdzone w UM Lublin nieprawidłowości, dotyczące zwłoki i beczynności w prowadzeniu postępowań administracyjnych, skutkowały przedawnieniem dochodzenia przez Urząd zwrotu dotacji w trzech sprawach w kwocie co najmniej 3,7 mln zł, wykorzystanej z naruszeniem prawa, w przypadku dotacji wypłaconych w 2017 r. Z kolei, w związku z tym, że termin przedawnienia zobowiązania do zwrotu (w pięciu sprawach) wypłaconych w 2018 r. dotacji w kwocie 5,3 mln zł i zakwestionowanych w wyniku kontroli, upływał z końcem 2023 r., istniało ryzyko, że przedawni się także ta kwota. W przypadku UM Opola, przedawnienie naleźności w kwocie 136,2 tys. zł było skutkiem nieszczęścia postępowania w sprawie zwrotu tej kwoty dotacji do budżetu miasta.

Kwoty dotacji podlegających zwrotowi należą do niepodatkowych naleźności budżetowych¹⁷², a dotacje udzielone z budżetu jst wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami¹⁷³. Brak jednoznacznego uregulowania kwestii przedawnienia w ufp i odesłanie do stosowania odpowiednich przepisów dotyczących zobowiązań podatkowych (art. 67 ust. 1 ufp) spowodowało konieczność dostosowania normy prawnej regulującej przedawnienie zobowiązania podatkowego¹⁷⁴ do naleźności z tytułu dotacji i skutkowało różną interpretacją tych przepisów. Wątpliwości interpretacyjne powodowało brzmienie art. 36 ust. 5 ufoz, stanowiącego, że kontrola dotacji może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana. W praktyce postępowań kontrolnych oraz długotrwałych postępowań administracyjnych dotyczyło to interpretacji początku biegu terminu przedawnienia naleźności z tytułu dotacji podlegających zwrotowi. W UM Lublin¹⁷⁵ wskazywano, że termin ten jest błędnie wiązany z rokiem otrzymania dotacji, a powinien wiązać się z terminem ujawnienia okoliczności pobrania dotacji w nadmiernej wysokości lub wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, tj. stwierdzeniem obowiązku zwrotu (w trakcie kontroli)¹⁷⁶, bo inaczej możliwość prowadzenia kontroli za okres 5 lat będzie bezcelowa, ponieważ nie umożliwi wyegzekwowania zidentyfikowanych naleźności. NIK zauważa, że zgodnie z utrwaloną od 2019 r. linią orzecniczą sądów administracyjnych¹⁷⁷ początek biegu pięcioletniego terminu przedawnienia naleźności z tytułu dotacji podlegających zwrotowi powinien być obliczony od końca roku, w którym nastąpiła wypłata dotacji beneficjentowi.

**Nieskuteczne
postępowania
egzekucyjne**

W UM Wrocławia w latach 2019–2023 prowadzono ogółem 15 postępowań, mających na celu wyegzekwowanie od organów prowadzących kwoty dotacji do zwrotu, określonych w decyzjach administracyjnych Prezydenta Wrocławia. Ogółem, w trybie przymusowym, dochodzono kwoty 1 mln zł. Postępowania prowadzono prawidłowo, jednak okazały się bezskuteczne i do dnia zakończenia kontroli NIK na konto Urzędu organy egzekucyjne nie przekazały żadnej wpłaty. Naczelnicy urzędów skarbowych umorzyli postępowania ze względu na brak majątku zobowiązanego i bezskuteczność egzekucji, nieprzystąpienie do egzekucji ze względu na przewidywaną bezskuteczność postępowania, trwające postępowanie egzekucyjne. W przypadku trzech wierzycieli podjęto czynności zmierzające do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na członków spółek kapitałowych będących organami prowadzącymi dla szkół.

W UM Lublin wystawiono dwa tytuły wykonawcze. W przypadku zobowiązania jednej spółki w kwocie 2,5 mln zł (naleźność wraz z odsetkami w kwocie 1,2 mln zł) organ egzekucyjny umorzył postępowanie egzekucyjne, a w przypadku

¹⁷² Art. 60 pkt 1 ufp.

¹⁷³ Art. 252 ust. 1 pkt 2 ufp.

¹⁷⁴ Art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.). Przepis ten stanowi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

¹⁷⁵ A także np. (w świetle przekazanej NIK informacji) UM Krakowa.

¹⁷⁶ Zgodnie z art. 252 ust. 1 ufp dotacje takie podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności wykorzystania niezgodni z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości.

¹⁷⁷ Wyroki NSA: z 5 września 2018 r., sygn. I GSK 2583/18, z 14 stycznia 2019 r. sygn. I GSK 2656/18, z 5 grudnia 2019 r. sygn. akt I GSK 193/18.

zobowiązania drugiej spółki w kwocie 5 tys. zł (wraz z odsetkami w kwocie 3,3 tys. zł) organ egzekucyjny sukcesywnie przekazywał na rachunek bankowy Urzędu kwoty odzyskane w postępowaniu egzekucyjnym.

W przypadku 11 prawomocnych decyzji Prezydenta Miasta Opola na kwotę 2,8 mln zł, w wyniku prowadzonych postępowań wyegzekwowana została kwota 14 tys. zł (0,5%). Cztery największe należności, na łączną kwotę 2,7 mln zł, dotyczyły zwrotu dotacji przez spółkę prowadzącą policealną szkołę zawodową w Opolu, wobec której wydawano nieskuteczne decyzje o wstrzymaniu dotacji.

Niekontrolowane jst potwierdziły niską skuteczność postępowań egzekucyjnych związanych ze zwrotem dotacji.

Przykłady

Prezydent Miasta Radom podał, że w latach 2019–2023 przeprowadzono sześć kontroli zakończonych wydaniem decyzji o zwrot dotacji. Łączna należność główna wskazana do zwrotu to kwota rzędu 1,8 mln zł, zaś z prowadzonych egzekucji uzyskano zwrot kwoty 2,4 tys. zł, co stanowi 0,13% tej kwoty. Organy prowadzące, wobec których prowadzono egzekucję, to spółki z o.o.

Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku poinformował, że Prezydent w 2020 r. wydał decyzję administracyjną skierowaną do syndyka masy upadłościowej organu prowadzącego szkołę policealną i liceum dla dorosłych. Zgłoszona została przysługująca Miastu Białystok wierzytelność w łącznej wysokości 271,3 tys. zł, jednakże nie było wpłaty z tego tytułu.

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Edukacji UM Stołecznego Warszawy stwierdził, że ogromnym problemem jest brak możliwości skutecznego prowadzenia postępowań egzekucyjnych w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczących pobrania/wykorzystania dotacji. Organ prowadzący, poprzez zmianę w ewidencji (np. ze spółki z o.o. na fundację lub stowarzyszenie lub osobę fizyczną), uniemożliwia dochodzenie należności. Odpowiedzialność w kwestii należności i zobowiązań pozostaje bowiem przy „starym” organie prowadzącym, który ulega likwidacji.

Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice wskazał na przykłady szkół, wobec których wydano decyzje administracyjne o zwrot dotacji. Wartość decyzji administracyjnej kwota środków do zwrotu 22,1 mln zł; Kwota zwrócona 22,5 tys. zł (0,12%).

Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa poinformowała, że w wyniku przeprowadzonych w latach 2019–2022 kontroli naliczono do zwrotu dotacje ogółem w kwocie 11,5 mln zł, a zwrócona kwota wyniosła 683,6 tys. zł.

Niska skuteczność postępowań karnych

W trzech skontrolowanych urządach jst (UM: Wrocławia, Opola i Lublin), w związku z wynikami kontroli, składano do właściwych prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wszczęte postępowania były długotrwałe, a niektóre umarzone. W przypadku UM Lublin, w okresie objętym kontrolą, prowadzono osiem postępowań karnych wobec podmiotów prowadzących szkoły. Większość spraw została wszczęta wskutek zawiadomienia UM Lublin, ale nie było informacji o zakończeniu postępowań. W UM Wrocławia zawiadomienia skierowano po sześciu kontrolach z 2020 r. (w sześciu szkołach). W przypadku czterech z nich, na dzień zakończenia kontroli NIK, sprawy pozostawały w toku, a w przypadku dwóch postępowanie zostało umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego. Prezydent Miasta Opola dwukrotnie zawiadamiał Prokuraturę Rejonową w Opolu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹⁷⁸.

Przykłady

Naczelnik Wydziału Edukacji i Sportu UM Katowice stwierdził, że skuteczność postępowań karnych w sprawach wyłudzeń dotacji jest bardzo niska, ponieważ sprawy albo są umarzone albo prowadzone są kilka lat bez efektów.

Prezydent Miasta Włocławek zauważył, że niska skuteczność ma związek z umarzeniem śledztwa przez prokuratury powołujące się na art. 17 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania karnego – „czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego”.

Zastępca Prezydenta Miasta Kielce podał, jako przykład długotrwałości postępowania, kontrolę podjętą w październiku 2020 r., w wyniku której stwierdzono podejrzenie popełnienia przestępstwa polegającego na wyłudzeniu dotacji. Od stycznia 2021 r. organy

¹⁷⁸ Przedstawiono to bardziej szczegółowo przy kwestii wstrzymania dotacji.

ścigania prowadziły postępowanie, w wyniku którego w 2022 r. postawiono zarzuty organowi prowadzącemu. Z uwagi na kilkukrotne zmiany terminu rozpraw sądowych, sprawa do dnia przekazania informacji się nie odbyła.

Dyrektor Wydziału Oświaty UM Poznania poinformował, że wyłudzenia dotacji wykryte w latach 2019–2023 dotyczyły: wykorzystania przez organ prowadzący danych osobowych słuchaczy kursów organizowanych przez placówkę prowadzoną przez ten organ, ponownego użycia danych słuchaczy wykazywanych do dotacji w latach 2009–2010, przedstawienia list obecności z podmienianymi datami prowadzonych zajęć poprzez wykorzystanie matrycy z podpisami słuchaczy. Zgłoszenia tych wyłudzeń zostały przekazane zawiadomieniami do prokuratury, jednakże działania służb, które przesłuchiwały ogromną liczbę słuchaczy (powyżej 1000 osób przy każdym ze zgłoszeń) nie doprowadziły jeszcze do zakończenia postępowań. Na moment sporządzenia pisma wydany został jeden wyrok skazujący byłego dyrektora szkoły policealnej, będący konsekwencją zawiadomienia złożonego przez Urząd przed 2019 r.

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Edukacji UM Stołecznego Warszawy podał: *Jak pokazuje nasze doświadczenie w przypadkach złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa Prokuratura umarza postępowanie. W konsekwencji oznacza to, że wypłacona dotacja nigdy nie zostanie zwrócona.*

Nieudane próby przeciwdziałania nadużyciom

W celu ograniczenia nadużyć w pobieraniu i wykorzystaniu dotacji oraz zwiększenia efektywności rzetelnej weryfikacji dotacji za uczestnictwo w zajęciach część jst podejmowała próby uszczegółowienia i uzupełnienia niektórych regulacji uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli¹⁷⁹. Spośród pięciu skontrolowanych jst, takie działania, w różnym zakresie i stopniu, podjęły cztery jst: miasto Wrocław, miasto Lublin, miasto Opole i powiat nyski. Były to jednak w większości działania nieskuteczne ze względu na stwierdzoną przez sądy administracyjne (w przypadku miasta Opola – RIO) niezgodność wprowadzanych regulacji z przepisami ufzo, ponieważ wykraczały poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 38 ust. 1 ufzo (nakładały według sądów pozaustawowe obowiązki na kontrolowanych). Sądy stwierdzały o tym w wyniku rozpatrzenia skarg na uchwały, składanych przez podmioty prowadzące szkoły lub stwierdziło to RIO w trybie nadzoru.

Organy stanowiące miast: Wrocławia, Lublina i Opola¹⁸⁰ wprowadziły w uchwałach postanowienia dotyczące obowiązku składania organowi dotującemu przez osobę prowadzącą szkołę harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze (w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w danym semestrze) i list obecności (w pierwszy dzień roboczy następujący po dniu, w którym realizowano obowiązkowe zajęcia edukacyjne), a także takiego opisu dokumentów źródłowych, który pozwoli na jednoznaczne przypisanie wydatku finansowanego ze środków dotacji do konkretnej szkoły, z oznaczeniem czasu, miejsca i kwoty (w przypadku Opola – zamieszczania stosownej adnotacji o analogicznym charakterze). Po rozpatrzeniu skarg, sądy administracyjne unieważniły te postanowienia Uchwał Rady Miejskiej Wrocławia i Rady Miasta Lublina¹⁸¹. Kolegium RIO w Opolu¹⁸² orzekło nieważność Uchwały Rady Miasta Opola w zakresie wymogu zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych stosownych adnotacji.

Dodatkowo w przypadku miasta Wrocławia sądy administracyjne unieważniły postanowienia uchwał dotyczące kontroli: prawa kontrolera do wglądu do innych materiałów (oprócz dokumentów); żądania sporządzania niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach; obowiązku uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach. W uchwale miasta Lublina unieważniono zapisy dotyczące: możliwości prowadzenia kontroli w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej

¹⁷⁹ O której mowa w art. 38 ust. 1 ufzo.

¹⁸⁰ Uchwała nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia, Uchwała nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublina z 21 grudnia 2017 r., Uchwała Rady Miasta Opola nr XXVIII/572/20 z dnia 2 lipca 2020 r.

¹⁸¹ Wyroki: WSA, sygn. akt III SA/Wr 559/18; WSA, sygn. akt III SA/Wr 76/20 i NSA, sygn. akt I GSK 388/21, WSA sygn. akt I SA/Lu 200/18; NSA sygn. akt I GSK 3343/18.

¹⁸² Uchwała nr 25/61/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.

lub innych zadań statutowych przez podmiot kontrolowany; uzyskiwania poświadczenia dokumentów za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany i listy uczniów obecnych na zajęciach podpisywanej przez nauczyciela.

Kolegium RIO w Opolu orzekło nieważność Uchwały Rady Miasta Opolo w zakresie zapisów dotyczących: prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania przez szkołę dotacji; braku skutków prawnych korekt informacji i rozliczeń sporządzonych po terminach oraz uznania dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w przypadku nieokazania kontrolującym dokumentów księgowych lub stwierdzenia braku opisu wydatku na dokumencie finansowym.

Przykład

Sekretarz Miasta Opolo wyjaśnił że: *wprowadzenie wymogu składania przez organ prowadzący organowi dotującemu harmonogramu realizacji zajęć i kopii list obecności, potwierdzania obecności osób na zajęciach przez osobę prowadzącą na listach obecności, uzyskiwania podpisu nauczyciela na liście uczniów sporządzonej przez kontrolera miało na celu ograniczenie ryzyka nieprawidłowego pobierania i wykorzystywania dotacji (zwiększyło to m.in. wiarygodność przedkładanych i udostępnianych w trakcie kontroli dokumentów, umożliwiło porównanie dokumentów przedkładanych przez organ prowadzący do urzędu z ustaleniami kontroli, a jednocześnie utrudniło organowi prowadzącemu podawanie nieprawdziwych informacji w zakresie liczby uczniów obecnych na zajęciach i przebiegu procesu edukacji); wprowadzenie wymogu odpowiedniego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz zamieszczania na dokumentach finansowo-księgowych stosownych adnotacji wynikało z przekonania, iż to podmiot dotowany powinien wykazać, że wykorzystał dotację zgodnie z celami określonymi w ustawie, a także zobowiązany jest do przedłożenia dokumentacji potwierdzającej prawidłowe wykorzystanie dotacji.*

Według informacji niekontrolowanych jest, w wyniku rozpatrzenia skarg składanych przez organy prowadzące niepubliczne szkoły kształcące osoby dorosłe, sądy administracyjne orzekały o nieważności niektórych zapisów uchwał w sposób podobny. Dotyczyło to uchwał: Rady Powiatu Puławskiego¹⁸³ (unieważnienie obowiązku dołączania podpisanej listy uczniów do miesięcznej informacji, składania przez organy prowadzące korekty informacji z wyjaśnieniem, wymaganego opisu dowodów księgowych¹⁸⁴), Rady Miasta Częstochowy¹⁸⁵ (unieważnienie obowiązku przekazywania organowi dotującemu harmonogramu zajęć oraz list obecności)¹⁸⁶, Rady Miasta Krakowa¹⁸⁷ (unieważnienie obowiązków podmiotu kontrolowanego dotyczących poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentacji lub wyciągów z dokumentacji, sporządzania szczegółowego opisu tych dokumentów, uprawnień kontrolerów do przeprowadzania oględzin obiektów, pomieszczeń, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności podlegających kontroli, przesłuchiwanie świadków, korzystania z pomocy biegłych)¹⁸⁸, Rady Miasta Łomży (unieważnienie obowiązku podmiotu kontrolowanego do sporządzania kopii dokumentacji oraz poświadczania ich za zgodność z oryginałem), Rady Miasta Poznania¹⁸⁹ (unieważnienie obowiązku doręczenia harmonogramów zajęć), Rady Miasta Rzeszowa¹⁹⁰ (unieważnienie obowiązku sporządzania oraz potwierdzania zgodności z oryginałem przez podmiot kontrolowany niezbędnych do kontroli kopii, odpisów, skanów, fotokopii lub wyciągów z dokumentów, a także zestawień i obliczeń opartych na dokumentach), Rady Miasta Torunia¹⁹¹ (unieważnienie obowiązku dołączania do informacji o liczbie

¹⁸³ Z dnia 28 grudnia 2017 r. Nr XXXVI/316/2017.

¹⁸⁴ „Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Puławskiego w... roku, w kwocie..., dotyczący... nazwa i adres dotowanej szkoły/placówki” oraz pieczęć i podpis organu prowadzącego.

¹⁸⁵ Uchwała Nr 135.XI.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 maja 2019 r.

¹⁸⁶ Charakterystyczne jest, że WSA najpierw oddalił skargę w tym zakresie. Nieważność stwierdził NSA (uchylając wyrok WSA w tym zakresie).

¹⁸⁷ Uchwała nr XXVI/589/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2019 r.

¹⁸⁸ WSA oddalił skargę, NSA stwierdził nieważność zapisów uchwał.

¹⁸⁹ Uchwała nr XLI/721/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 2 lutego 2021 r.

¹⁹⁰ Uchwała nr LII/1229/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r.

¹⁹¹ Uchwała Rady Miasta Torunia z dnia 18 czerwca 2020 r. nr 403/20.

uczniów uwierzytelnionych kserokopii list obecności, uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach), Rady Miasta Gdańska¹⁹² (unieważnienie możliwości żądania przez kontrolującego od kontrolowanej placówki sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów zaparafowanych przez podmiot kontrolowany oraz możliwości przeprowadzenia oględzin obiektów i składników majątkowych objętych kontrolą i żądania dokumentów potwierdzających nabycie tych składników).

Warto zauważyć, że MEiN, w ramach kolejnych zmian rozporządzenia COVID-19, mających przeciwdziałać nadużyciom, wprowadziło w tym rozporządzeniu, od lutego 2021 r., obowiązek przekazania przez szkołę do jst semestralnego rozkładu zajęć¹⁹³.

W konsekwencji unieważniania zapisów uchwał, jst nie dysponowały skutecznymi narzędziami, umożliwiającymi weryfikację uczniów wykazywanych do dotacji. Charakterystyczny pod tym względem jest przykład powiatu legionowskiego¹⁹⁴.

Przykład

Powiat legionowski do kwietnia 2021 r. dysponował danymi, pozwalającymi zidentyfikować uczniów, na których udzielał dotację. Po tym terminie nie mógł już pobierać niezbędnych w tym celu dokumentów, w konsekwencji stwierdzenia przez WSA w Warszawie¹⁹⁵ nieważności zaskarżonej przez CNIb Żak Uchwały Rady Powiatu Legionowskiego¹⁹⁶, w zakresie postanowień, nakładających na organ prowadzący szkoły obowiązek przedkładania list obecności wraz z informacją o faktycznej liczbie uczniów spełniających wymóg frekwencyjny.

Niejednolitość uregulowań uchwał jst

W związku z rozpatrywaniem przez sądy administracyjne legalności uchwał tylko tych jst, w przypadku których złożono skargi, a także w wyniku niejednolitości orzecznictwa sądów, na terenie kraju w obrocie prawnym funkcjonują uchwały jst, które przedstawiają niejednolite rozwiązania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli. W niektórych jst obowiązują takie rozwiązania, które w innych jst zostały unieważnione jako niezgodne z delegacją ustawową w art. 38 ust. 1 ufzo.

Przykładem są obowiązujące uregulowania Uchwały Rady Miasta Opola, dotyczące obowiązku składania harmonogramu zajęć i list obecności oraz uprawnienia kontrolera do uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach, podczas gdy podobne zostały uchylone we Wrocławiu i Lublinie (oraz w uchwałach Częstochowy czy Poznania). Ponadto obowiązują uregulowania Uchwały Rady Powiatu Nyskiego¹⁹⁷ (miasta Grudziądzka oraz powiatów skarżyskiego i sieradzkiego), dotyczące obowiązku opisu dowodu księgowego, które, podobne w treści¹⁹⁸, zostały uchylone w uchwałach trzech pozostałych jst (Opola, Wrocławia i Lublina; także w uchwale Rady Powiatu Puławskiego).

W konsekwencji niejednolitości organy prowadzące nie uważały za konieczne przestrzeganie niektórych postanowień obowiązujących uchwał.

Przykłady

NIK ustaliła w kontroli przeprowadzonej w CNIb Żak, że faktury, dotyczące wydatków pokrytych dotacją udzieloną przez powiaty skarżyski i sieradzki, nie zawierały opisu

¹⁹² Uchwała nr XI/188/19 z dnia 30 maja 2019 r.

¹⁹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2382. Zmiany w § 10 rozporządzenia COVID-19.

¹⁹⁴ Przypadek ten NIK zidentyfikowała w trakcie kontroli CNIb Żak podczas weryfikacji jednoczesnego dotowania przez różne jst tych samych uczniów wykazanych równocześnie w SIO w różnych szkołach. Powiat Legionowski od maja 2021 r. nie miał wiedzy, na jakich uczniów udziela dotację, w związku z czym nie potrafił odpowiedzieć, czy na wskazanego przez NIK ucznia w danym okresie udzielił dotację.

¹⁹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2021 r., sygn. akt V SA/Wa 916/20.

¹⁹⁶ Uchwała nr 241/XXXVIII/2018 Rady Powiatu w Legionowie z 23 lutego 2018 r.

¹⁹⁷ Uchwała nr XXXIII/326/17 Rada Powiatu Nyskiego z dnia 29 grudnia 2017 r.

¹⁹⁸ W Uchwale Rady Powiatu Nyskiego określono obowiązek opisu wydatku, ale w sposób mniej szczegółowy niż w pozostałych uchwałach.

**Pozytywna ocena
dotacji za efekt
kształcenia**

wymaganego uchwałami rad organów dotujących¹⁹⁹. Działający w imieniu Prezesa Dyrektor Zarządzający wyjaśnił, że art. 36 i 38 uizo nie nakładają na beneficjenta dotacji żadnych innych obowiązków poza tym, co zostało wskazane w tych przepisach, zaś postanowienia uchwał przekraczały delegację ustawową, co zostało potwierdzone wyrokami sądów administracyjnych²⁰⁰. NIK zauważyła, że stanowisko sądów nie było w tym względzie jednomyślne²⁰¹.

NIK w trakcie kontroli Grupy Pascal Spółki z o.o. stwierdziła, że na dokumentach księgowych potwierdzających wydatki, które zostały sfinansowane z dotacji otrzymanej przez Stacjonarną Policealną Szkołę Medyczną w Grudziądzu i Stacjonarną Policealną Szkołę Medyczną w Nysie, nie zamieszczono opisów wskazujących źródło sfinansowania wydatków z budżetu danej jst, wymaganych na podstawie postanowień uchwał Rady Miejskiej Grudziądza i Powiatu Nyskiego, co stanowiło ich naruszenie. Prezes Zarządu w wyjaśnieniach podniosła, że z uizo nie wynika obowiązek zamieszczania na dokumencie opisu wskazującego źródło finansowania wydatku.

Wszystkie jst, skontrolowane i niekontrolowane (do których skierowano zapytania), oceniły pozytywnie zmiany zachodzące w procesie dotowania szkół niepublicznych, polegające na zmniejszaniu kwot dotacji za uczestnictwo w zajęciach przy jednoczesnym zwiększaniu dotacji za efekt kształcenia. Zmiany uznano za słuszne i potrzebne oraz wpływające na eliminację procedury wyłudzania środków publicznych. Zauważono, że w przypadku udzielania tej dotacji ryzyko nadużyć jest niskie, a wydatki publiczne są ponoszone w sposób celowy.

Przykład

Zastępca Dyrektora Miejskiego Centrum Oświaty w Tychach stwierdziła: *Dotychczasowe uregulowania gwarantowały uzyskanie dotacji bez względu na to, czy słuchacz ukończy edukację. Dlatego też na listach słuchaczy często znajdują się osoby zainteresowane posiadaniem statusu słuchacza jedynie ze względu na możliwość uzyskiwania zasiłku czy renty. Osoby te, w wielu przypadkach, w poszczególnych latach lub nawet co semestr rozpoczynają kształcenie na I semestrze w szkole, a zmianie ulega jedynie kierunek kształcenia. Organ dotujący, pomimo braku efektu kształcenia w postaci zdobycia zawodu przez ww. słuchaczy, ma obowiązek (przy uzyskaniu 50% frekwencji) wypłaty comiesięcznej dotacji na tych uczniów, gdzie np. w przypadku zawodów medycznych stawka ta wynosi około 500 zł – 600 zł/1os./1m-c. W ten sposób szkoły mają możliwość przez kilka, a nawet kilkanaście lat pobierania dotacji na te same osoby, pomimo braku realizacji celu, na który dotacja jest przeznaczona.*

Niektóre jst wskazały jednak, że wprowadzone w 2023 r. zmiany subwencji nastąpiły zbyt gwałtownie oraz to, że taki system dotowania jest niesprawiedliwy dla szkoły, kształcącej przez rok czy kilka lat uczniów, którzy zrezygnowali z nauki lub zmienili szkołę.

Przykłady

Według opinii Dyrektora Departamentu Oświaty i Wychowania UM Lublin, zmiana w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst na rok 2023 została wprowadzona we właściwym kierunku, natomiast powinna być bardziej rozłożona w czasie, aby nie stanowiła radykalnej zmiany w trakcie roku szkolnego, a nawet semestru, zarówno in minus (kształcenie), jak i in plus („efekt”). Należałoby wprowadzić tzw. vacatio legis obowiązywania rozporządzenia w tym zakresie, najlepiej od nowego roku szkolnego, albo od zakończenia obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym rodzaju szkół dla dorosłych (od maja w liceach ogólnokształcących i od lipca w szkołach policealnych).

Prezydent Miasta Szczecin wyjaśnił: *MEiN, przy ogłoszaniu rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2023 z dnia 22 grudnia*

¹⁹⁹ § 6 ust 3 i 4 uchwały nr 136/XVI/2019 Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 19 grudnia 2019 r., nakładający wymóg wskazywania źródła pochodzenia środków, z jakich sfinansowano wydatek (budżet powiatu skarżyskiego) oraz § 5 ust. 2 uchwały nr XLIX/387/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 26 czerwca 2018 r., zgodnie z którym dokumenty (faktury, listy płac, rachunki) winny zawierać (na odwrocie) opis kwoty wydatkowanej, rozumiany jako uszczegółowienie wydatku.

²⁰⁰ M.in. wyroki: WSA we Wrocławiu z 4 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 76/20, NSA z 12 grudnia 2013 r. sygn. akt II GSK 1482/12 oraz z 28 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1759/11; NSA z 7 lipca 2021 r. sygn. akt I GSK 117/21, NSA z dnia 7 lipca 2021 r. sygn. akt I GSK 310/21.

²⁰¹ Np. wyrok WSA w Gdańsku z 13 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 1013/21; NSA z 8 kwietnia 2021 r. (I GSK 1833/18) i z 10 marca 2015 r. (II GSK 261/14); NSA z 27 stycznia 2023 r. (I GSK 151/22).

2022 r. nie wziął pod uwagę faktu, iż nie wszyscy słuchacze liceów dla dorosłych chcą zdawać maturę (do szkół policealnych dostaje się po skończeniu szkoły średniej, nie jest potrzebny zdany egzamin maturalny) oraz, że dotacja za zdany egzamin maturalny najwcześniej zostanie placówkom wypłacona w sierpniu/wrzeźniu.

5.3. Organy prowadzące szkoły niepubliczne

Skontrolowane organy prowadzące prawidłowo składały dokumenty niezbędne do uzyskania dotacji za uczestnictwo w zajęciach i za efekt kształcenia. We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz znaczną skalę przypadków rozliczania dotacji niezgodnie z uchwałami organów dotujących. W jednym organie wykazano pobranie dotacji w nadmiernej wysokości za uczestnictwo w zajęciach.

Organizacja szkół i zmiany liczby uczniów

W latach 2019–2023 CNiB Żak był organem prowadzącym dla łącznie 500 szkół²⁰², zlokalizowanych w 81 miejscowościach w Polsce, z tego 469 stanowiły szkoły niepubliczne, a 31 publiczne. Przeważającą większość (359) stanowiły szkoły policealne i zaoczne licea ogólnokształcące dla dorosłych (85). W latach 2019–2021 łączna liczba uczniów w tych szkołach²⁰³ wzrosła z 52,9 do 56,3 tys. osób, a następnie malała w latach 2022–2023 (do 14 kwietnia) odpowiednio do 53,9 tys. i do 51,2 tys. osób.

Grupa Pascal prowadziła 47 szkół kształcących osoby dorosłe, w tym 38 niepublicznych (sześć liceów ogólnokształcących dla dorosłych i 32 szkoły policealne) oraz dziewięć publicznych²⁰⁴. W latach 2019–2022 liczba uczniów w szkołach niepublicznych wzrastała stopniowo do 2021 r. (z 7,1 tys. w 2019 r. do 9,1 tys. w 2021 r.), a następnie spadła w 2022 r. (7,4 tys.). W szkołach publicznych stopniowo wzrastała w 2021 r. (163) i 2022 r. (999).

Fundacja Conatus była organem prowadzącym dla 10 szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe (czterech zaocznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych i sześciu szkół policealnych). Liczba uczniów w liceach²⁰⁵ w 2022 r., w porównaniu do 2019 r., spadła o 28,2% (z 1,3 tys. do 0,9 tys.), a w szkołach policealnych wzrosła, przy czym w medycznych²⁰⁶ wzrosła o 257,9% (z 76 do 272 słuchaczy), a niemedycznych o 48,2% (z 2 tys. do 3 tys.). Fundacja prowadziła także szkoły publiczne.

Wysokość dotacji

W latach 2019–2022 CNiB Żak rozliczyła dla prowadzonych szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe łącznie 310,7 mln zł dotacji, z czego 42 mln zł²⁰⁷ dla liceów ogólnokształcących dla dorosłych i 268,7 mln zł²⁰⁸ dla szkół policealnych²⁰⁹. Grupa Pascal rozliczyła łącznie 74,5 mln zł dotacji, z czego 7 mln zł dla liceów i 67,5 mln zł dla szkół policealnych²¹⁰. Fundacja Conatus rozliczyła 21 mln zł z otrzymanych 22,4 mln zł²¹¹.

²⁰² W tym zarówno szkoły wykazujące uczniów, jak i szkoły bez zapisanych uczniów. Stan na dzień 26 kwietnia 2023 r.

²⁰³ Według stanu na 30 września.

²⁰⁴ Od 2021 r.; pięć szkół policealnych i cztery licea ogólnokształcące dla dorosłych.

²⁰⁵ Według stanu na 30 września.

²⁰⁶ Kształcących w zawodach, dla których właściwym jest minister do spraw zdrowia.

²⁰⁷ 39,1 mln zł za uczestnictwo w zajęciach i 2,9 mln zł za efekty kształcenia.

²⁰⁸ 236,1 mln zł za uczestnictwo w zajęciach i 32,5 mln zł za efekty kształcenia (0,1 mln zł – rozliczenie dodatku dla nauczycieli w 2020 r.).

²⁰⁹ Jst, które przekazały spółce w latach 2019-2022 najwyższe środki dotacji: miasto Kraków – łącznie 9,5 mln zł (dziewięć szkół), miasto Rzeszów – 8,6 mln zł (cztery), miasto Tarnów – 7,2 mln zł (dziewięć), miasto stołeczne Warszawa – 7,2 mln zł (trzy), miasto Siedlce – 6,7 mln zł (sześć), powiat ostrowiecki – 6,5 mln zł (cztery).

²¹⁰ Dotacja za uczestnictwo w zajęciach wyniosła 70,4 mln zł, a dotacja za efekt kształcenia 4,1 mln zł. Najwyższe kwoty dotacji przekazał powiat nyski – 14,6 mln zł, miasto Grudziądz – 10,7 mln zł, powiat wyszkowski – 8,5 mln zł.

²¹¹ Z czego: na uczniów uczęszczających na zajęcia – 19,9 mln zł, za efekt kształcenia – 2,5 mln zł. Największe kwoty dotacji zostały przekazane przez: miasto Poznań – 12,3 mln zł, miasto Bydgoszcz – 4,2 mln zł, miasto Jelenia Góra – 3,5 mln zł, powiat inowrocławski – 2,5 mln zł.

Przykłady

Dla porównania poniżej przedstawiono dane, dotyczące kwot dotacji, rozliczonych w latach 2019–2022, uzyskane z informacji osób zarządzających 21 niekontrolowanymi organami prowadzącymi niepubliczne szkoły sieciowe kształcące osoby dorosłe²¹², wyróżniających się pod względem liczby uczniów lub zasięgu terytorialnego (od największych kwot).

TEB Edukacja Spółka z o.o. – 250, 4 mln zł, Fundacje Cosinus Edukacja – 86,9 mln zł, „Oświata – Lingwista” Nadbałtyckie Centrum Edukacji Spółka z o.o. – 51,6 mln zł, Fundacja Nacia – 51 mln zł, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie – 32,4 mln zł, Fundacja Rideton – 30,5 mln zł, GoWork.PL Sp. z o.o. – 26,1 mln²¹³, Fundacja Tablon – 20,5 mln zł, Fundacja Mensam – 20,3 mln zł, Plus Edukacja Centrum Kształcenia Spółka z o.o. – 19,7 mln zł, Centrum Edukacji Sigma Spółka z o.o. – 19,1 mln zł, Warmińsko-Mazurski Zakład Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie – 17,5 mln zł, Fundacja Impare – 15,6 mln zł, Centrum Edukacji Copernicus Sp. z o.o. – 13,6 mln zł, Apprendi Spółka z o.o. – 10,4 mln zł, EDUCA Spółka z o.o. – 9,7 mln zł, Europejski Instytut Edukacji, Biznesu i Medycyny Spółka z o.o. – 7,9 mln zł, Instytut Postępowania Twórczego Spółka z o.o. – 7,6 mln zł, Fundacja Equamp-Fiz – 7,6 mln zł, Federacja Niepublicznych Placówek Oświatowych Spółka z o.o. – 5,5 mln zł, Twoja Szkoła Spółka z o.o. – 3,7 mln zł.

Oplaty za kształcenie

W 2023 r. Grupa Pascal i Fundacja Conatus pobierały od słuchaczy opłaty za kształcenie w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, nie pobierały ich natomiast od słuchaczy szkół policealnych. CNiB Żak pobierało opłaty w wybranych szkołach lub wyłącznie na niektórych kierunkach kształcenia, w zależności od lokalnych uwarunkowań. W większości dotyczyło to szkół policealnych, gdzie wprowadzono wymóg uregulowania miesięcznego czesnego, niezależnie od frekwencji na zajęciach bądź wyłącznie w sytuacji niespełnienia wymogu uczestniczenia w minimum 50% obowiązkowych zajęć w miesiącu. Na części kierunków jednorocznych przewidziano możliwość zwrotu słuchaczom wniesionego czesnego, w sytuacji terminowego uiszczenia opłat oraz po spełnieniu wymogów związanych z uzyskanymi efektami kształcenia.

Przykład

Z analizy próby losowo wybranych 17 umów o świadczenie usług kształcenia w szkołach policealnych CNiB Żak, zawartych z 12 słuchaczami, ustalono, że zapisy 14 z nich gwarantowały bezpłatną naukę, jednej – konieczność uiszczenia czesnego za cały okres nauki, rozłożonego na miesięczne raty, a dwóch (z sierpnia 2021 r. i lutego 2022 r.) – zapłatę określonej kwoty, za każdy miesiąc, w którym nie został spełniony przez uczniów wymóg uzyskania minimum 50% obecności na zajęciach, ze szczególnym przypadkiem czerwca, warunkującym wniesienie opłaty także za lipiec i sierpień. Dyrektor Zarządzający CNiB Żak wyjaśnił, że regulacja miała na celu zapewnienie ciągłości działania szkół oraz ochronę tych słuchaczy, którzy w sposób należyty wywiązują się ze swoich obowiązków, w sytuacji ograniczonych możliwości finansowania działalności edukacyjnej szkół.

Z informacji niekontrolowanych organów prowadzących wynika, że część z nich w okresie objętym kontrolą, a większość w 2023 r., pobierała opłaty z tytułu kształcenia w liceach ogólnokształcących dla dorosłych. Opłaty te były stopniowo podwyższane, co wynikało z obniżanej corocznie dotacji (wynikającej ze zmniejszenia kwoty na ucznia w subwencji oświatowej), która pokrywała niewielką (i stale się zmniejszającą) część bieżących wydatków szkół. Poinformowano o stosowaniu w szkołach dodatkowych opłat za niespełnienie kryterium obecności, wprowadzeniu opłat za kształcenie w niemedycznych

²¹² W przypadku Fundacji, mających wspólną nazwę „Fundacja Cosinus Edukacja”, ze względu na wspólną część nazwy, jedną siedzibę i tę samą osobę zarządzającą skierowano jedno pismo do osoby zarządzającej i potraktowano te fundacje jako jeden organ prowadzący. Należy przy tym zauważyć, że Prezes Zarządu odpowiedziała na pismo NIK w imieniu 18 fundacji, a nie 17, jak je opisano w rozdziale dotyczącym MEiN i subwencji oświatowej (dodatkowo: Fundacja Cosinus Edukacja WA), a także, że ta sama osoba reprezentowała także (jako Prezes Zarządu) skontrolowaną Fundację Conatus oraz (jako członek zarządu) fundacje: Impare, Tablon, Rideton, Mensam, Nacia. Podobnie w przypadku Prezes Zarządu skontrolowanej Grupy Pascal, reprezentowała ona, jako Prezes Zarządu, także niekontrolowane organy prowadzące: Federację Niepublicznych Placówek Oświatowych Spółka z o.o., Apprendi Spółka z o.o. i EDUCA Spółka z o.o.

²¹³ Spółka skontrolowana w ramach kontroli rozpoznawczej. Kwota łączna uwzględniająca dotację rozliczoną w latach 2019-2021 (18,5 mln zł) przez przedsiębiorcę, który dokonał przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prowadzenia szkół na Spółkę.

szkołach policealnych oraz zwrócono uwagę na problem nieregularności wpływu opłat od słuchaczy.

Przykłady

Prezes Zarządu Centrum Edukacji Sigma Spółka z o.o. podał, że: *Sytuacja w szkołach policealnych, ale tylko z racji prowadzenia kierunków medycznych, była w lepszej sytuacji. Kierunki niemedyczne: technik administracji, technik bhp, florystyka, technik usług kosmetycznych z roku na rok miały coraz niższe stawki dotacji. Przez co od lutego 2023 r. zmuszeni byliśmy wprowadzić czesne. Wynikiem tego był znaczny spadek liczby osób zrekrutowanych na ww. kierunki.*

Prezes Zarządu Warmińsko-Mazurskiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie wyjaśnił: *Większość szkół (a obecnie, od marca 2023 – wszystkie) prowadzonych przez W-M ZDZ w Olsztynie pobierała czesne od dorosłych słuchaczy, w oparciu o zawartą ze słuchaczem umowę o naukę. [...] Opłaty czesnego uzupełniały przychód szkoły i wraz z otrzymywaną subwencją oświatową pokrywały koszty utrzymania szkoły jako budynku, wynagrodzenia kadry pedagogicznej i niepedagogicznej, media, remonty itp. Pobierane czesne pokrywało ok. 18–20% kosztów funkcjonowania szkół w latach 2019–2022 oraz ok. 27–30% kosztów w roku 2023 (ze względu na drastyczną obniżkę kwoty dotacji i konieczność podniesienia czesnego).*

Nieprawidłowości pobrania dotacji

CNiB Żak pobrało na uczniów dotację w nadmiernej wysokości w kwocie 46,1 tys. zł, których wykazano do dotacji, pomimo niespełnienia warunków określonych w art. 26 ust. 2 i 3 ufzo. Dotyczyło to 52 słuchaczy, na których pobrano dotację (18,4 tys. zł) w niektórych miesiącach, mimo że nie uczestniczyli oni w minimum 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz 66 słuchaczy (27,7 tys. zł), których podpisy na listach obecności nie spełniały wymogu czytelności²¹⁴. Ponadto w przypadku 670 osób, na które pobrano łącznie 319,5 tys. zł, CNiB Żak nie miało kompletu list obecności, stanowiących dowód spełnienia wymogu uczestnictwa uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, potwierdzonego ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na tych listach²¹⁵.

Nieprzestrzeżenie kryterium czytelności podpisów, o którym mowa w art. 26 ust. 3 ufzo²¹⁶, stwierdzono także w dwóch skontrolowanych przez NIK szkołach, prowadzonych przez CNiB Żak. Dotyczyło to Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim oraz Szkoły Policealnej CNiB Żak w Zamościu. W przypadku tej drugiej szkoły stwierdzono, że skutkowało to pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 26,6 tys. zł.

Przykład

W ocenie Dyrektora Zarządzającego CNiB Żak, podpisy spełniały wymogi określone w art. 26 ust. 2 ufzo, a samo pojęcie "czytelny podpis" nie ma legalnej definicji, pomimo iż pojawia się w wielu aktach prawnych²¹⁷. Zgodnie z orzecznictwem, „podpis winien identyfikować osobę składającą oświadczenie”²¹⁸, zaś według interpretacji MEN²¹⁹, „czytelny podpis to imię i nazwisko osoby podpisującej (albo co najmniej nazwisko). Cechą tego podpisu musi być jego własnoręczność (...)”. Podkreślił, że zadaniem podpisu jest identyfikacja osoby, która go złożyła oraz, że podpisy złożone przez słuchaczy szkół były powtarzalne, znajdowały się na listach obecności, w których wydrukowane były imiona i nazwiska słuchaczy i dzięki temu umożliwiały ich identyfikację, stąd należy je uznać za spełniające wymogi określone w art. 26 ust. 2 ufzo. NIK zauważyła, że kwestionowane podpisy nie spełniały kryteriów przywołanej interpretacji MEN i nie umożliwiały

²¹⁴ Stwierdzono to na podstawie badania ośmiu (spośród 12 badanych) informacji o liczbie uczniów, składanych do organów dotujących oraz list obecności, dotyczących sześciu szkół policealnych prowadzonych przez spółkę w: Piasecznie, Warszawie, Toruniu, Jaśle, Zielonej Górze, Skierniewicach.

²¹⁵ Dotyczyło to: 287 uczniów kierunku florysta semestr I Dwuletniej Policealnej Szkoły Żak w Poznaniu za miesiące od czerwca do sierpnia 2022 r. (131,7 tys. zł) oraz na 173 uczniów kierunku technik administracji semestry I-IV Szkoły Policealnej CNiB Żak w Warszawie za październik 2019 r. i na 210 słuchaczy od lutego do sierpnia 2020 r. (odpowiednio: 18,8 tys. zł i 168,9 tys. zł).

²¹⁶ Zgodnie z tym przepisem uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności.

²¹⁷ Ustawie o dowodach osobistych, ustawie o podatku akcyzowym, Kodeksie wyborczym.

²¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2014 r. I SA/Wr 1619/13.

²¹⁹ Nr DWST-WOOS.3532.22.2019.DC z dnia 4 marca 2019 r.

rozszyfrowania choćby nazwiska słuchaczy. Listy obecności, jako integralna część dokumentacji przebiegu nauczania, są jedynym dowodem dokumentującym obecność i potwierdzającym pobranie dotacji w należytym wysokości. Bez spełnienia tych warunków dotację należy uznać za nienależną²²⁰.

Przyczyną nieprawidłowości dotyczących pobrania dotacji był brak dostatecznego nadzoru CNIb Żak nad wykazywaniem danych przez dyrektorów szkół, dokumentowaniem uczestnictwa uczniów w zajęciach oraz archiwizowaniem list obecności. Możliwość realizowania nadzoru, by zminimalizować ryzyko braku czytelności podpisów, potwierdza przykład Grupy Pascal. Jednak również NIK potwierdza, że organ prowadzący ma ograniczone możliwości nadzoru w tym zakresie.

Przykłady

W Grupie Pascal, aby zminimalizować, stwierdzony w wyniku nadzoru wewnętrznego, problem weryfikacji czytelności podpisów, wprowadzono nowy, bardziej szczegółowy i rozbudowany wzór listy obecności, obowiązujący we wszystkich szkołach sieci.

Dyrektor Zarządzający CNIb Żak zauważył, że z uwagi na istniejące ograniczenia systemowe, organ prowadzący nie ma dostępu do systemów raportowania przez dyrektora szkoły stanów słuchaczy i możliwości weryfikacji poprawności wykazywania liczby słuchaczy ani oceny czytelności podpisu słuchacza na liście. Organ nie może również finansować takich działań w ramach udzielonych dotacji. Działania takie mogą nastąpić wyłącznie ex post. Nie istnieją zatem procedury bieżącej kontroli uprzedniej wykazywania przez dyrektorów uczestnictwa słuchaczy w minimum 50% zajęć.

Mimo stanowiska, że można jednoznacznie stwierdzić nieczytelność podpisu i w obowiązującym stanie prawnym może skutkować to pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości, NIK potwierdza zasadność zgłaszanych przez organy prowadzące oraz jest licznymi wątpliwościami i problemami, wynikających z braku definicji czytelnego podpisu w ufo.

W pozostałych dwóch organach prowadzących nie stwierdzono pobrania dotacji na uczniów niespełniających wymogu uczestnictwa w zajęciach. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono natomiast w wyniku kontroli w Szkole Policealnej „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze prowadzonej przez Fundację Conatus, w przypadku której pobrano dotację w nadmiernej wysokości na uczniów w kwocie 9 tys. zł.

Pobranie dotacji w nadmiernej wysokości zostało także stwierdzone w wyniku zleconych przez NIK dwóch kontroli. Jedną przeprowadził Urząd Miasta Stołecznego Warszawy w Szkole Policealnej CNIb Żak w Warszawie (492,7 tys. zł), a drugą Urząd Miasta Poznania w Szkole Policealnej GoWork.pl w Poznaniu (59,3 tys. zł)²²¹.

Organy prowadzące prawidłowo składały miesięczne informacje o liczbie uczniów do uzyskania dotacji za uczestnictwo w zajęciach oraz dokumenty niezbędne do uzyskania dotacji za efekt kształcenia.

Dla organów prowadzących istotną trudnością w zidentyfikowaniu uczniów, na których pobrano dotację oraz kwot dotacji było niewskazywanie przez organy dotujące w tytule przelewów szczegółów przekazywanej dotacji, tj. za który okres dokonywano wypłaty dotacji, za ile osób i którego wniosku dotyczyła (zgłaszało to CNIb Żak w trakcie kontroli NIK i potwierdzono to w kontroli Szkoły Policealnej CNIb Żak w Zamościu). NIK zauważa, że kwestia właściwego oznaczenia w tytule przelewu szczegółów przekazywanej dotacji ma istotne znaczenie dla organu prowadzącego szkołę w eliminowaniu ewentualnych nieprawidłowości. W związku z tym podawanie takiej informacji jest dobrą praktyką w działalności organu dotującego.

²²⁰ Podobne stanowisko wynikało z orzecznictwa sądów administracyjnych (m.in. wyroki WSA w Olsztynie z 1 września 2021 r. sygn. akt I SA/OI 335/21, z 13 października 2022 r. I SA/OI 361/22). Kwestię kryterium czytelności podpisu poruszał także WSA w Białymstoku, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. (Sygn. akt I SA/Bk 62/14).

²²¹ Szerzej na ten temat w rozdziale dotyczącym wyników kontroli w szkołach.

Nie wykazywano do dotacji fikcyjnych uczniów

Przeprowadzona przez NIK weryfikacja wybranych celowo prób osób wykazanych jako uczniowie szkół prowadzonych przez skontrolowane podmioty, których dane uzyskano od MEiN z bazy danych SIO, pod kątem sprawdzenia, czy do dotacji wykazywano osoby niebędące uczniami oraz osoby nieżyjące, wykazała, że organy prowadzące nie wykazywały takich osób do dotacji²²².

Sprawdzono, czy do dotacji wykazywano osoby niebędące uczniami. W tym celu wysłano do osób z badanych prób (od 30 do 52 osób) wzór oświadczenia, w którym poproszono o potwierdzenie bycia słuchaczem szkoły w wybranym okresie i uczestnictwa w zajęciach. Powiązано to z dodatkowo ustalonymi w trakcie kontroli danymi, dotyczącymi okresów pobierania dotacji na daną osobę. Zapytane osoby na ogół potwierdziły, że były słuchaczami, jednak należy zauważyć, że odpowiedzi nie uzyskano od 24% do 50% osób wybranych do badanych prób.

Przykład

W złożonych w trakcie kontroli w CNIb Żak oświadczeniach słuchacze wskazali na przypadki stosowania praktyki podpisywania list obecności poza zajęciami (np. w sekretariatach szkół), pomimo wymogu zawartego w art. 26 ust 3 ufzo. Powyższa sytuacja wystąpiła w czterech szkołach CNIb Żak²²³, których dyrektorzy zaprzeczyli, by takie sytuacje miały miejsce. W jednym przypadku (szkoła w Poznaniu) słuchacz oświadczył, że nie uczestniczył w żadnych obowiązkowych zajęciach, natomiast co jakiś czas był wzywany w celu uzupełnienia podpisów. Pobrana na niego dotacja w okresie od września 2019 r. do sierpnia 2022 r. wyniosła łącznie 2,2 tys. zł, z tego 1,7 tys. zł – na podstawie frekwencji wynikającej z list obecności podpisywanych na wezwanie szkoły, a 0,5 tys. zł – pobrana nienależnie (brak poświadczenia obecności na listach).

Sprawdzono także, czy do dotacji wykazywano osoby nieżyjące. Dokonano tego, weryfikując w bazie PESEL dane osób wykazanych w SIO jako uczniowie, które urodziły się w 1960 r. i wcześniej. Weryfikacja ta, w przypadku wybranych do prób słuchaczy szkół CNIb Żak (85 słuchaczy), Fundacji Conatus (35) i Grupy Pascal (61) wykazała, że wszystkie te osoby żyły w czasie wykazywania ich danych w SIO lub do dotacji.

Przypadki udzielania dotacji na tego samego ucznia przez różne jst

Przeprowadzona przez NIK weryfikacja uczniów²²⁴, wykazanych z bazy danych SIO jako uczniowie równocześnie kilku szkół, dotowanych przez różne jst²²⁵, pod kątem sprawdzenia, czy udzielano na tych uczniów podwójnej (wielokrotnej) dotacji, wykazała, że takie przypadki wystąpiły.

Sprawdzenia dokonano, zasięgając informacji o udzieleniu dotacji na wskazanych uczniach w organach dotujących (jst) oraz szkołach, do których jednocześnie byli zapisani ci uczniowie. W CNIb Żak dotyczyło to trzech słuchaczy²²⁶ i około 1 tys. zł podwójnie udzielonej dotacji (ze względu na brak przetwarzania danych przez niektóre jst, brak było możliwości jednoznacznego zweryfikowania). W Fundacji Conatus dotyczyło to dwóch uczniów²²⁷, na których pobrano dotację jednocześnie z budżetów innych jst. Fundacja na tych uczniów pobrała dotację w kwocie 0,9 tys. zł, a jedna z dwóch jst 1 tys. zł (druga jst nie miała możliwości podania kwoty).

Nieprawidłowości wykorzystania dotacji

W trzech skontrolowanych organach prowadzących stwierdzono przypadki wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem²²⁸, tj. nieprzeznaczenie ich na zadania prowadzonych szkół w zakresie kształcenia. W Fundacji Conatus zakwestionowane w wyniku kontroli wydatki stanowiły stosunkowo duży odsetek wartości badanych wydatków.

²²² Wyjątkiem jest przypadek pobrania dotacji (w wysokości 108,86 zł) na słuchacza Szkoły Policealnej CNIb Żak w Warszawie, którego wykazano jako spełniającego wymóg frekwencji w grudniu 2019 r., pomimo iż uczeń ten złożył rezygnację z kształcenia w październiku 2019 r.

²²³ Dwuletniej Szkole Policealnej Żak w Poznaniu, Szkole Policealnej Prawa i Administracji Żak w Toruniu, Szkole Policealnej Medycznej Żak w Radomsku oraz Szkole Policealnej Medycznej Żak w Katowicach.

²²⁴ W ramach wskazanych powyżej badanych prób uczniów.

²²⁵ Z których jedna była prowadzona przez skontrolowany podmiot.

²²⁶ Spośród 23 wykazanych w tym samym okresie jako uczniowie co najmniej dwóch szkół.

²²⁷ Z sześciu uczniów, wykazywanych w SIO w tym samym okresie kształcenia jako uczniowie co najmniej dwóch szkół.

²²⁸ Określonym w art. 35 ust. 1 ufzo.

CNiB Żak wydatkowało dotację²²⁹ w łącznej kwocie 98,9 tys. zł²³⁰ na premie pracowników (11,2 tys. zł), wynagrodzenia osób, których zakres pracy nie był związany z procesem kształcenia (87,5 tys. zł) lub na inne cele niezwiązane z tym procesem. W przypadku Grupy Pascal część środków z dotacji²³¹, w kwocie 3,6 tys. zł wydatkowano na pokrycie kosztów studiów podyplomowych dyrektora szkoły²³². Fundacja Conatus w 27 przypadkach wykorzystwała dotację²³³, na ogólną kwotę 393,2 tys. zł (36,3% badanej kwoty²³⁴), na opłacenie usług edukacyjnych zleconych innej fundacji (mającej siedzibę w tym samym miejscu, prowadzącej szkołę tego samego typu i rodzaju i która miała takie same cele statutowe). Usługi dotyczyły prowadzenia zajęć nadobowiązkowych i fakultetów przygotowujących do egzaminów kwalifikacyjnych w trzech prowadzonych szkołach²³⁵.

Nieprawidłowości dotyczące wykorzystania dotacji przez organ prowadzący stwierdzono także w wyniku kontroli doraźnej, poprzedzającej kontrolę planową²³⁶. Dotyczyły one np. sfinansowania przez organ prowadzący policealną szkołę medyczną w Lublinie sieci GoWork.pl wydatku na zakup usługi prawnej (8,6 tys. zł), dotyczącej reprezentacji w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie dotyczyło zwrotu dotacji, udzielonych z budżetu miasta Lublin, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych w nadmiernej wysokości.

W przypadku CNiB Żak kontrola NIK wykazała, że z dotacji sfinansowano wynagrodzenia udziałowców Spółki²³⁷ za pracę w tzw. Kolegiach Dydaktycznych, tj. organach wewnętrznych szkół, powołanych do wspomagania dyrektorów i pracowników szkół. Organy te zostały określone w nadanych przez organ prowadzący statutach szkół, które nie zostały uznane za sprzeczne z obowiązującym prawem przez organy ewidencyjne. Mimo że NIK nie zakwestionowała tych wydatków²³⁸, wątpliwości budzi ich zgodność z zadaniami szkoły w zakresie kształcenia ze względu na brak bezpośredniego związku z kształceniem słuchaczy (tak jak w przypadku innych organów szkoły, jak dyrektor i rada pedagogiczna) i zadaniami finansowanymi z dotacji²³⁹, w tym z możliwością sfinansowania tych wydatków jako wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego w rozumieniu art. 10 ust. 1 upo (w przepisie tym jest mowa o zadaniach administracyjno-finansowych, a nie dydaktycznych), a w ramach obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół, o której mowa w art. 10 ust. 2 upo – na którą się powoływał przedstawiciel CNiB Żak w trakcie kontroli, uzasadniając prawidłowość poniesienia tych wydatków.

Przykład

W dwóch badanych szkołach wynagrodzenia członków Kolegiów sfinansowane zostały ze środków dotacji i wyniosły 24,1 tys. zł w 2019 r. Dyrektor Zarządzający oświadczył, że w skład Kolegium wchodzi osoby mające wieloletnie doświadczenie w oświacie, a praca członków przyczyniła się do poprawy realizacji obowiązków w zakresie wychowania, kształcenia i opieki wobec słuchaczy. Polegała ona w dużej mierze na monitorowaniu zdarzeń faktycznych i prawnych, mających bezpośredni wpływ na pracę szkoły, oraz weryfikacji prawidłowości przygotowanych działań. Kolegium inicjowało zmiany dotyczące należytego wykonywania obowiązków merytoryczno-dydaktycznych,

²²⁹ Otrzymaną z budżetów UM Stołecznego Warszawy oraz powiatów: skarżyskiego, sieradzkiego, siedleckiego.

²³⁰ 1% wartości dotacji przyznanej badanym czterech szkołom w latach 2019–2022 (9,7 mln zł), w tym 13 tys. zł w ramach badanej próby 40 wydatków (3,5% z 373,1 tys. zł).

²³¹ Przekazanej przez powiat nyski na rzecz prowadzonej przez spółkę niepublicznej szkoły policealnej w Nysie.

²³² 0,37% kwoty 969,5 tys. zł wydatków w badanej próbie 47 dowodów.

²³³ Otrzymane z budżetów miast Bydgoszczy i Jeleniej Góry oraz powiatu inowrocławskiego.

²³⁴ Obejmującej 73 dowody księgowe na ogólną kwotę 1,1 mln zł.

²³⁵ 392,7 tys. zł. Dodatkowo nieprawidłowo sfinansowano z dotacji usługi transportowe.

²³⁶ Kontrola nr LLU/R/22/006 „Pobieranie i wykorzystanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe”.

²³⁷ Oraz członka organu zarządzającego spółką powiązaną osobowo i kapitałowo z CNiB Żak.

²³⁸ Uwzględniono m.in. uzasadnienie wyroku WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2018 r. sygn. akt I SA/Kr 874/18, w którym sąd uznał wydatki poniesione na Kolegia Dydaktyczne w szkołach za poniesione na cel niezgodny z przeznaczeniem ze względu na nieujęcie Kolegiów w statutach szkół.

²³⁹ Określonymi w art. 35 ust. 1 ufzo.

Nieprawidłowości rozliczania dotacji

wychowawczych oraz pedagogicznych i choć nie miało kompetencji władczych, żeby swoje rozstrzygnięcia narzucić, to były one powszechnie akceptowane. Dyrektor wskazał, że finansowanie wynagrodzenia członków Kolegium środkami dotacyjnymi zmieniło się (malało) w latach 2019–2022: w 2019 r. wynagrodzenie to sfinansowano w ramach 167 szkół (w sumie 2,2 mln zł), w 2020 r. – 19 szkół (166,9 tys. zł), w 2021 r. – 25 szkół (86,7 tys. zł), a od 2022 r. nie finansowano wynagrodzenia członków Kolegium środkami dotacyjnymi.

Skontrolowane trzy jednostki rozliczały dotacje dla badanych szkół w terminach określonych w uchwałach organów dotujących i wykazywały w nich wydatki dokonywane w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona²⁴⁰.

We wszystkich trzech jednostkach stwierdzono przypadki rozliczeń dotacji niezgodnych z trybem określonym w uchwałach organów dotujących. W CNIb Żak dotyczyło to rozliczenia dotacji w 2020 r. dla szkoły w Siedlcach za efekt kształcenia (34 tys. zł) wraz z dotacją bieżącą oraz braku wymaganych uchwałami rad organów dotujących (powiatu skarżyskiego i sieradzkiego) opisów 20 faktur (na kwotę 101,7 tys. zł). W Grupie Pascal na 44 dowodach księgowych, spośród 47 poddanych analizie, które potwierdzały wydatki sfinansowane z dotacji przeznaczonej na szkoły w Grudziądzu i Nysie, nie zamieszczono elementów opisu wymaganych na podstawie uchwał jst. W przypadku Fundacji Conatus wykazano naruszenia zasad prowadzenia dokumentacji finansowej, określonych przez organy dotujące, w 24 dowodach księgowych, potwierdzających dokonanie wydatków na kwotę 597,4 tys. zł (55,2% próby). Naruszenia te polegały na braku wymaganych danych i niezgodności opisów dowodów z ewidencją księgową.

Wśród zbadanych wydatków nie stwierdzono przypadków rozliczania tego samego kosztu w więcej niż jednej prowadzonej szkole (tzw. „podwójne finansowanie”). W CNIb Żak zidentyfikowano fakt, że niektóre kategorie przypisane wydatkom w dokumentach finansowych nie odpowiadały kategoriom faktycznie dokonanych wydatków²⁴¹, co, jak wyjaśnił przedstawiciel spółki, wynikało z wewnętrznego systemu klasyfikowania wydatków.

Skontrolowane organy prowadzące prawidłowo składały wnioski o udzielenie dotacji.

Finansowanie z dotacji usług zleczanych podmiotom powiązanym

W dwóch skontrolowanych jednostkach (CNIb Żak i Grupa Pascal) stwierdzono finansowanie z dotacji wydatków za usługi podmiotów powiązanych osobowo lub kapitałowo. Sposób przyjętych rozliczeń z podmiotami powiązanymi powodował ryzyko, że wynagrodzenie tych podmiotów mogło nie odzwierciedlać rzeczywistych realizowanych zadań, bądź cen rynkowych usług i towarów.

W CNIb Żak podmioty zewnętrzne – spółki powiązane osobowo lub kapitałowo – zapewniały obsługę kadrowo-płacową, księgową, administracyjną oraz nadzór nad procesami kształcenia, a ich wynagrodzenie uzależnione było od wysokości przychodów miesięcznych poszczególnych szkół. Miesięczne wydatki dla dwóch spółek, dokonywane w latach 2019–2022 ze środków dotacji przyznanej badanym szkołom, wahały się (w zależności od miesiąca i roku) od 0,1 do 61,3 tys. zł, a zwiększały się zwłaszcza w przypadku zwiększania wysokości dotacji.

Przykład

Najwyższe kwoty rocznych wynagrodzeń dla tych spółek przekazywane były z tytułu obsługi Szkoły Policealnej CNIb Żak w Warszawie i wyniosły w kolejnych latach 2019–2022: 128 tys. zł, 364,7 tys. zł, 204,5 tys. zł, 236 tys. zł (obsługa finansowa) oraz 178,8 tys. zł, 302,5 tys. zł, 108,8 tys. zł, 278,2 tys. zł (obsługa procesu kształcenia). Działający w imieniu Prezesa Dyrektor Zarządzający oświadczył, że przyjęta formuła rozliczania zapewnia szkole bezpieczeństwo finansowe, ponieważ zobowiązania, jakie szkoła zaciąga, powiązane są z jej przychodem, a dzięki temu nie ma ryzyka, iż przekroczą one tę wartość.

W Grupie Pascal spośród 47 faktur i rachunków, dokumentujących wydatki pokryte dotacjami dla czterech szkół, 31 o łącznej wartości 914,6 tys. zł wystawili dostawcy towarów i usług, powiązani z Grupą Pascal. Spółka dokonała zakupów

²⁴⁰ Tj. zgodnie z art. 35 ust. 3 ufzo.

²⁴¹ Np. wykonanie projektu technologii lokalu o przeznaczeniu szkoleniowym z zakresu usług kosmetycznych wykazano jako „najem”.

usług archiwizacji od dwóch spółek z o.o., usług informatycznych od trzech spółek z o. o., usług porządkowych od spółki cywilnej oraz elementów wyposażenia szkół od spółki z o. o. W każdej z tych spółek współnikiem była osoba fizyczna będąca jednocześnie współnikiem w Grupie Pascal. Spółka nabywała także usługi obsługi finansowo-księgowej od spółki komandytowej, w której współnikiem komplementariusza była osoba fizyczna będąca współnikiem w Grupie Pascal. Ponadto zawarto umowy najmu lokali z osobą fizyczną, której adres zamieszkania i nazwisko były tożsame z adresem zamieszkania i nazwiskiem osoby fizycznej będącej współnikiem w Grupie Pascal.

Kwoty dotacji otrzymywanych przez Grupę Pascal wzrosły z 14,7 mln zł w 2019 r. do 21,4 mln zł w 2022 r. Zwroty niewykorzystanej części dotacji otrzymanej przez Grupę Pascal w latach 2019–2022 wyniosły kolejno: 3,9 tys. zł, 1,3 tys. zł, 2,5 tys. zł, 1,7 tys. zł i stanowiły ułamek promila otrzymanych dotacji.

Przykład

W strukturze wydatków sfinansowanych z dotacji na cztery badane przez NIK szkoły Grupy Pascal, największą część stanowiły wydatki na zakup usług – ich udział w kwocie wykorzystanej dotacji w latach 2019–2022 wynosił średnio od 31,77 do 46,26%. Kontrola przeprowadzona przez Starostwo Powiatowe w Wyszkanie w dwóch prowadzonych przez spółkę szkołach ustaliła, że w 2020 r. na finansowanie tych szkół wykorzystano praktycznie 100% przyznanej dotacji w łącznej kwocie wydatków 1540,3 tys. zł, a niewykorzystana pozostała kwota 40,07 zł. Na zakup usług wydatkowano łącznie 878,2 tys. zł, w czym dominowały wydatki na obsługę księgową szkół, świadczone przez powiązaną spółkę (492,6 tys. zł). Umowa z tą spółką przewidywała miesięczne wynagrodzenie za obsługę jednej ze szkół w wysokości 19% przychodów szkoły w okresie od stycznia do marca i 24% przychodów w okresie od kwietnia do grudnia.

Niekorzystny wpływ zmian stawek subwencji na planowanie finansowe

Znacznym utrudnieniem w planowaniu kosztów i przychodów przez organy prowadzące były zmiany wysokości subwencji oświatowej na ucznia, wprowadzane corocznie w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst, publikowanych w grudniu i obowiązujących od 1 stycznia, tj. bez wyprzedzenia czasowego, ich konsekwencje w postaci zmian kwot dotacji, a także aktualizowane w ciągu roku stawki dotacji. Miało to negatywny wpływ na ich płynność finansową. Semestry rozpoczynały się we wrześniu i w lutym, umowy ze słuchaczami zawierano co do zasady w tym okresie, w związku z czym, zawierając je, podmiot prowadzący nie miał wiedzy, jakie przychody może uzyskać z dotacji. Wymuszało to zmiany w planach kosztów i przychodów oraz podwyższanie opłat za kształcenie po uzyskaniu danych dotyczących wysokości dotacji²⁴². Według CNiB Żak, *system edukacji nie „kontraktuje usług” na cały okres kształcenia, co wprowadza niepewność w zakresie kolejnych okresów dotacyjnych*, w związku z czym *szkoły organizują proces dydaktyczny i ponoszą wszelkie koszty związane z działalnością i kształceniem słuchaczy, nie znając faktycznej łącznej kwoty dotacji, która będzie przypadać na pojedynczego słuchacza danego typu szkoły*²⁴³. Zauważono²⁴⁴, że powinno się wprowadzić zasady dotyczące ustalania wysokości dotowania na cały okres kształcenia ze swoistym „vacatio legis”, np. pół roku przed rozpoczęciem cyklu kształcenia.

Brak możliwości stabilnego planowania wydatków na działalność szkół potwierdziły niekontrolowane organy prowadzące. Wskazano także, że zmiany stawek dotacji powinny odbywać się z wyprzedzeniem czasowym (np. rocznym). Zauważono, że organy prowadzące nie miały dostępu do danych metryczki oświatowej.

²⁴² Przedstawiciel CNiB Żak zauważył, że szkoły, z uwagi na przepisy dotyczące ochrony konsumentów, nie mogą dodawać nowych opłat (czesne), bądź zmieniać opłat już obowiązujących w trakcie cyklu kształcenia.

²⁴³ Słuchacze rekrutowani do szkół o czteroletnim okresie kształcenia, w kolejnych latach mogą być objęci dotacjami w różnej wysokości. Przy zmienności wysokości i sposobu naliczania dotacji nie sposób przyjąć, że obowiązująca w danym czasie stawka dotacji za efekt (która ma zrekompensować drastyczne obniżenie wysokości dotacji bieżących) zostanie utrzymana na takim poziomie (i dodatkowo waloryzowana stawką inflacji) w momencie ukończenia szkoły przez słuchaczy.

²⁴⁴ CNiB Żak i Fundacja Conatus.

Przykłady

Prezes Zarządu TEB Edukacja Spółka z o.o. stwierdziła, że:

- a. Pierwszym utrudnieniem w zakresie planowania wydatków na działalność szkół jest brak zamieszczania przez JST metryczek subwencji oświatowej na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, co uniemożliwia organowi prowadzącemu samodzielne obliczenie obowiązujących stawek dotacji. Organ prowadzący jest zmuszany do występowania w trybie dostępu do informacji publicznej o udostępnienie metryczek. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby dane te były ogólnodostępne bez konieczności indywidualnego zwracania się o nie do JST.
- b. Przeprowadzane aktualizacje stawek dotacji nie były dostosowane do występujących wzrostów kosztów wynikających z inflacji. Przyrost dotacji był znacznie niższy niż przyrost kosztów. Uniemożliwia to stabilne prowadzenie szkół niepublicznych oraz zapewnienie uczniom jak najlepszych warunków do nauki.
- c. Odnotowano brak spójności procesu wyrównywania dotacji oświatowych wypłacanych do końca roku w wyniku aktualizacji stawki dotacji – niektóre JST praktykują wyrównanie dotacji w formie jednego przelewu realizowanego w miesiącu grudniu, co utrudnia planowanie ponoszenia wydatków w szkole, w szczególności, że wydatki muszą zostać poniesione do końca roku kalendarzowego. Inne JST dokonują nieregularnych przelewów, które trudno jest zidentyfikować, ustalić kogo i w jakiej wysokości dotyczy wyrównanie, co powoduje, że ostateczną kwotę otrzymanej z JST dotacji można zweryfikować dopiero na koniec roku kalendarzowego, a ewentualne wyrównania następują w kolejnym roku, co z kolei wywołuje rozbieżności w interpretowaniu sposobu rozliczenia takich środków. Brak jasnych zasad sposobu wyrównywania dotacji oświatowych, które zostały podwyższone w wyniku aktualizacji, powoduje trudności w planowaniu wydatków na dany rok kalendarzowy.

Prezes Zarządu Plus Edukacja Centrum Kształcenia Spółka z o.o. podała: *Na początku roku kalendarzowego określone są stawki dotacji, później około kwietnia lub maja są korygowane, albo w górę albo w dół. Należy zwrócić uwagę, że kwoty czesnego pobierane za naukę od uczniów są ustalane w maju każdego roku na cały cykl kształcenia (od 1 roku do 2,5 lat). W sytuacji gdy stawki dotacji nieustannie się wahają, najczęściej są obniżane lub nie podążają za inflacją, planowanie wydatków na działalność szkół graniczy z cudem.*

Prezes Zarządu GoWork.PL Sp. z o.o. wskazał, że: *Rok szkolny oraz koszty z nim związane planowane są najczęściej w okresie sierpień/wrzesień. Zatem aby można było mówić o ułożeniu stabilnego i realnego budżetu te stawki, którymi dysponujemy we wrześniu powinny być niezmiennie co najmniej przez rok (od września do września). Oczywiście organ prowadzący zawsze brał pod uwagę możliwości zmiany stawek zgodnie z ufo (maksymalne obniżenie dotacji o 25%), robiliśmy wszystko, by w momencie obniżek dotacji zrezygnować z niektórych kosztów, by utrzymać grupę do końca semestru bez konieczności wprowadzenia np. czesnego lub co gorsza jej likwidacji.*

Prezes Zarządu Warmińsko-Mazurskiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie zauważył: *planując w sierpniu budżet szkoły, nie znamy przychodów od 1 stycznia kolejnego roku. Ponadto, informacja o wysokości dotacji w danym roku kalendarzowym wpływa dopiero pod koniec kwietnia lub nawet maja. Do tego czasu Starostwa wypłacają dotację wg stawek z poprzedniego roku. Tym samym, placówki do kwietnia/maja nie wiedzą, jakimi ostatecznie środkami dysponują, a ponadto, razem z otrzymaniem informacji o wysokości przyznanej dotacji zazwyczaj przychodzi wezwanie do zwrotu nadpłaty dotacji otrzymywanej zaliczkowo od stycznia, jako że dotacje wykazują trend malejący z roku na rok. Rozbija to kompletnie proces planowania wydatków na drugi semestr w danym roku szkolnym.*

Prezes Zarządu Europejskiego Instytutu Edukacji, Biznesu i Medycyny Spółka z o.o. stwierdził, że: *System [...] rażąco destabilizuje działalność szkół. Negatywnie wpływa na płynność finansową w podstawowych obszarach realizowania usług edukacyjnych. Umowy na wynajęcia sal lekcyjnych są podpisywane długoterminowo, [...]. Wzrost stawek najmu przy jednoczesnym obniżeniu wysokości dotacji nie daje możliwości żadnej negocjacji ani z wynajmującym ani ze słuchaczami, dla których jesteśmy zobowiązani utrzymać kierunek do egzaminu zawodowego. Zatrudnienie nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami jest kluczowe dla funkcjonowania szkoły i stanowi znaczący obszar kosztów działalności. Wymagania w tym zakresie są określone ustawowo i musimy je realizować. Obniżenie dotacji przy ustawowym wzroście wynagrodzeń oraz wprowadzenie dużych ograniczeń w zakresie form zatrudnienia destabilizuje, a czasami wręcz uniemożliwia podjęcie współpracy z wybitnymi specjalistami.*

**Negatywne skutki
dotacji za efekt
kształcenia**

Zmiany w procesie dotowania szkół, polegające na zmniejszaniu kwot dotacji za uczestnictwo w zajęciach przy jednoczesnym zwiększaniu dotacji za efekt kształcenia, zostały jednoznacznie negatywnie ocenione przez prawie połowę

spośród skontrolowanych i nieskontrolowanych 24 organów prowadzących²⁴⁵. Pozostałe podmioty, oceniając pozytywnie generalny kierunek zmian, promujący szkoły, umożliwiające słuchaczom zdobycie wiedzy i kwalifikacji zawodowych, wskazały jednak także na szereg wad takiego rozwiązania w systemie finansowania, w szczególności dotyczących znacznych utrudnień w możliwości zapewnienia ciągłości funkcjonowania szkół. Uzasadniając wady takiego systemu, wskazano przede wszystkim, że:

- a. Dotację za efekty kształcenia można uzyskać po kilku latach kształcenia, co powoduje konieczność pobierania opłat od uczniów na bieżące wydatki. Wielu uczniów nie planuje w ogóle podejścia do matury, a ich celem jest uzyskanie wykształcenia średniego – w takich sytuacjach nauka w ogóle nie będzie dotowana.
- b. Częstą praktyką jest zdawanie przez słuchaczy egzaminów po ponad rocznej przerwie, podczas gdy dotacja należna jest za uczniów, którzy zdali egzamin w terminie jednego roku od daty ukończenia szkoły; w sytuacji gdy słuchacz zmieni szkołę w ostatnim semestrze nauki, dotacja jest wypłacana innemu podmiotowi, niż ten, który kształcił słuchacza przez większą część cyklu edukacji; szkoła nie otrzyma dotacji, jeżeli absolwent nie odbierze zaświadczeń wydawanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne, a takie przypadki się zdarzają.
- c. Udzielanie dotacji za efekt kształcenia uniemożliwia organom prowadzącym przewidzenie rzeczywistej wysokości kwot dotacji, a tym samym znacząco utrudnia bieżące wydatkowanie środków, zwłaszcza gdy środki za efekt kształcenia z sesji egzaminacyjnej czerwiec–lipiec wpływają realnie dopiero w listopadzie, a szkoły obowiązują rozliczenie budżetowe do końca roku.
- d. Organ prowadzący i szkoła nigdy nie mają pewności co do liczby osób, które do egzaminu przystąpią i go zdadzą; nie ma też pewności, czy w przyszłości stawki dotacji nie zostaną zmienione na niekorzyść szkół.

Przykłady

Prezes Zarządu GoWork.PL Sp. z o.o. zauważył: *Nasze wątpliwości budzi też pytanie, dlaczego szkoła ma ponieść koszt nauki słuchacza, który np. egzaminu nie zda? Przecież zapewniła mu i poniosła takie same koszty, jak względem osoby, która dyplom otrzymała. Na przykładzie ubiegłorocznej sesji, Szkoła GoWork.pl zgłosiła 617 osób, ale na egzaminie zjawiło się 588 słuchaczy. Zatem już na tym etapie szkoła wie, że nie ma możliwości na otrzymanie dotacji za wszystkich, których rzetelnie do egzaminu przygotowywała.*

Prezes Zarządu Warmińsko-Mazurskiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie stwierdził: *Zdecydowanie negatywnie oceniamy zmiany w dotowaniu liceów dla dorosłych, polegające na zmniejszeniu dotacji „bieżącej” i zwiększeniu dotacji za efekt, czyli zdaną maturę. Kluczowe dla zrozumienia sedna problemu jest przyjrzenie się profilowi słuchaczy liceów ogólnokształcących dla dorosłych. Osoba ucząca się w LO dla dorosłych przy wyborze szkoły kieruje się głównie potrzebą zdobycia wykształcenia średniego (wymaganego np. dla awansu zawodowego czy dostępu do niektórych zawodów), a nie otrzymaniem świadectwa dojrzałości (matura). Najczęściej wybieraną ścieżką kontynuacji nauki po liceum są szkoły policealne lub kwalifikacyjne kursy zawodowe – na studia decyduje się margines słuchaczy LO dla dorosłych. Trzeba pamiętać, że słuchacze przychodzący do szkoły dla dorosłych to zazwyczaj osoby po długiej przerwie w edukacji bądź starsza młodzież, która nie radzi sobie w szkole publicznej. [...] Należy bezwzględnie nadmienić, iż egzamin maturalny nie jest egzaminem obowiązkowym. Średnio przystępuje do egzaminu 20% słuchaczy (a daje go około 10%), zaś organ prowadzący/szkoła nie ma żadnej możliwości zmuszenia słuchacza do takiej aktywności, zatem z góry wg takowych statystyk zakłada się brak możliwości wypłacenia dotacji za efekt kształcenia. [...] Zwiększenie dotacji za efekt kształcenia, którego miarą jest zdany egzamin maturalny doprowadza do stanu, w którym szkoła przez praktycznie cztery lata finansuje kształcenie ucznia z ryzykiem jego rezygnacji w trakcie kształcenia, a porażka na egzaminie maturalnym spowoduje brak wypłaty istotnych środków za kształcenie. [...] Taki system dotowania liceum dla dorosłych wymusza konieczność pobierania przez szkołę opłaty za naukę (czesnego), a to jest bardzo problematyczne, biorąc pod uwagę specyfikę potencjalnych słuchaczy i ich sytuację finansową. Powoduje to, iż znaczna część osób rezygnuje z nauki i nie ma szans, po wcześniejszych niepowodzeniach szkolnych, na zdobycie wykształcenia średniego, które w dobie dzisiejszych czasów jest często niezbędne do podjęcia, czy kontynuacji zatrudnienia (np. służby mundurowe). Wielu*

²⁴⁵ Traktując fundacje Cosinus Edukacja jako jeden organ prowadzący.

obywatelom zamykamy drogę do wykształcenia – nie mogą podjąć nauki w szkole branżowej I stopnia, bo ukończyli 18 lat, nie mogą kontynuować nauki w branżowej szkole II stopnia, bo nie ukończyli I stopnia.

Prezes Zarządu TEB Edukacja Spółka z o.o. wskazała, że *tego rodzaju zmiany mają z punktu widzenia organu prowadzącego swoje złe jak i dobre strony. Trudności, z jakimi mierzy się organ prowadzący, wynikające z zachodzących zmian to: zmniejszenie bieżącej płynności finansowej szkół policealnych, w niektórych sytuacjach – konieczność wspierania się kredytem i ponoszenia dodatkowych kosztów finansowych, z tego wynikających (dotacje za efekt kształcenia są wypłacane falowo, a nie w sposób jednostajny); konieczność oczekiwania na dotacje za efekt kształcenia przy niektórych kierunkach nawet ponad 2 lata, niepewność co do możliwości ponoszenia większych wydatków, związanych z kształceniem. Korzyści, jakie dają zachodzące zmiany: efektywne zwiększenie kwot dotacji na 1 słuchacza dla większości kierunków w szkołach policealnych (suma dotacji na ucznia uczestniczącego w zajęciach oraz za efekt kształcenia); motywacja do poprawy poziomu kształcenia sprężona z pozytywnym efektem finansowym; możliwość konkurowania z innymi szkołami niepublicznymi, prowadzącymi kształcenie na niższym poziomie, z gorszymi efektami egzaminów zawodowych, mierzonymi relacją liczby osób, które zdały egzamin do liczby osób, które zaczynały kształcenie. [...] Podsumowując zachodzące zmiany, w opinii TEB Edukacja ostateczny bilans korzyści przeważa nad negatywnymi czynnikami.*

Koncepcja zmiany systemu

Spśród zebranych opinii organów prowadzących warta przytoczenia jest opinia, która zawiera całościową diagnozę aktualnego systemu finansowania oraz prezentuje koncepcję jego zmiany w oparciu o dotację za efekt kształcenia.

Przykład

Osoba zarządzająca 24 organami prowadzącymi (fundacjami)²⁴⁶, poinformowała, że organy te pozytywnie odnoszą się do zmian w procesie dotowania. Najbardziej korzystne z punktu widzenia efektywności kształcenia i wydatkowania środków publicznych byłoby całkowite odejście od dotacji za frekwencję, przy jednoczesnym znacznym zwiększeniu dotacji za efekt kształcenia, przy następujących założeniach:

- a. Odpowiedni minimum roczny okres czasu na wprowadzenie bądź zwiększenie słuchaczom opłat z tytułu czesnego, co zapewnić powinno bieżące częściowe finansowanie działalności szkół.
- b. Dotacja za efekt kształcenia powinna być odpowiednio zwiększona. W szkole policealnej powinna być trzy razy wyższa niż obecnie, a w liceum - kilkukrotnie wyższa od obecnej, przy założeniu całkowitej likwidacji dotacji za frekwencję. Zauważyła, że całkowicie pozbawione sensu i uzasadnienia ekonomicznego uznać trzeba wypłacanie dotacji za frekwencję w kwocie aktualnie ustalonej w liceum dla dorosłych – kwota ta i tak nie ma żadnego znaczenia dla zapewnienia finansowania szkoły na odpowiednim poziomie, a wymaga prowadzenia odpowiedniej dokumentacji ze strony szkoły oraz ewentualnych kontroli ze strony jst (co może okazać się po prostu nieopłacalne – wynagrodzenia pracowników urzędu kontrolujących dotację za czas kontroli mogą przekraczać ewentualne kwoty zwrotu dotacji).
- c. Dodatkowo, w przypadku liceów ogólnokształcących dotacja za efekt powinna być podzielona, już samo ukończenie szkoły średniej jest dla niektórych dorosłych słuchaczy celem, umożliwiającym im dalsze zdobywanie wykształcenia zawodowego w szkołach policealnych. Zatem samo ukończenie liceum powinno być premiowane uzyskaniem dotacji za efekt kształcenia, przy zdanej maturze - dodatkowo dotacja za efekt w postaci zdanego egzaminu maturalnego;
- d. W miejsce urzędowej kontroli frekwencji czy wydatkowania środków dotacyjnych powinien zostać wprowadzony nadzór zewnętrzny nad egzaminami zawodowymi i maturalnymi (np. obserwatorzy delegowani z kuratorium oświaty czy okręgowej komisji egzaminacyjnej) tak, aby zabezpieczyć prawidłowy przebieg egzaminu i uniemożliwić ewentualne naciąganie wyników przez szkoły w celu zwiększenia dotacji za efekt.
- e. Pozostaje kwestia zmiany przepisów, które stanowią, że dla kończenia szkoły policealnej wystarczy przyjść na egzamin i nawet nie trzeba go zdać. Nie zmusza to słuchaczy to rzetelnego przygotowania się do zawodu. Należałoby wrócić do rozwiązania, że ukończenie szkoły to zdanie pozytywnie egzaminu, do którego można podchodzić przecież nie tylko raz. Dotacja w tym przypadku za efekt jest wypłacana, jeśli uczeń zda egzamin w przeciągu roku od ukończenia szkoły. Powinien być wypłacany nawet, jeśli słuchacz zda po dłuższej przerwie, np. 2 lata.

²⁴⁶ Prezes i Członek Zarządu kilkunastu fundacji prowadzących szkoły kształcące osoby dorosłe (Fundacja Tablon; Rideton; Impare; Conatus, Mensam, Nacia, Cosinus Edukacja: BG, CZ, EL, GK, GL, GN, KA, KI, KO, NS, OL, PS, SI, SK, TO, WA, WR, ZI).

f. Bardzo istotną kwestią jest umożliwienie osobom dorosłym, które mają także inne obowiązki w postaci pracy czy rodziny, elastyczne, dostosowane do ich możliwości czasowych, uczestnictwo w zajęciach. Rozwiązania te mogłyby dotyczyć szerszego wykorzystywania metod kształcenia opartych na pełnym wykorzystaniu współczesnych narzędzi informatycznych (nauka on-line na odległość), w czasie i miejscu dogodnym dla słuchaczy zazwyczaj obciążonych pracą zawodową oraz obowiązkami rodzinnymi lub pochodzącymi z małych miejscowości, co ułatwiłoby kwestie związane z dojazdem na zajęcia. Brak konieczności wykazywania frekwencji w postaci osobiście podpisywanych list obecności bezsprzecznie umożliwiłoby realizację tego postulatu.

Obecny system dotowania szkół niepublicznych bazujący na frekwencji jest nieefektywny. Nie promuje szkół rzeczywiście kształcących, nakierowanych na osiągnięcie efektu w postaci uzyskania kwalifikacji czy wykształcenia, a raczej szkoły, które przede wszystkim dążą do maksymalizacji frekwencji. Nadto samo kontrolowanie przez JST wykazywanych do dotacji stanów także należy uznać za mało efektywne, gdyż kontrole takie powinny w zasadzie odbywać się na zjazdach, tj. osoby kontrolujące powinny sprawdzać obecność na zajęciach, ale jest to niemożliwe do przeprowadzenia we wszystkich dotowanych w ten sposób szkołach (tego typu kontrole odbywają się, ale kontrole jednocześnie mogą odbywać się w zasadzie tylko w jednej szkole, z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe), a nadto kontrola taka dezintegruje proces kształcenia (na lekcjach zamiast realizacji treści programowych odbywa się weryfikacja obecności i to dwukrotnie – raz na potrzeby szkoły na listach w dziennikach, drugi raz przez osoby kontrolujące).

Brak dotacji za frekwencję ograniczy też ewentualne nadużycia w postaci zawyżania frekwencji przez szkoły, bądź problemy z czytelnością podpisów i oceny tejże czytelności. Zauważyć należy ogólny problem dotyczący dokumentowania obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych poprzez składanie czytelnych podpisów. Brak jest definicji sformułowania „czytelny podpis”, trudno jest też kontrolować każdego ucznia, czy podpis przez niego składany odpowiada formie czytelnego podpisu (przykładowo – słuchacze podpisują się zwyczajowo przez siebie stosowanym podpisem, uważając, iż skoro w dzienniku lekcyjnym znajdują się jego dane, to podpis nie musi zawierać czytelnego imienia i nazwiska, niektórzy zbyt dosłownie traktują czytelność podpisu i podpisują się drukowanymi literami). Pomimo udziału w zajęciach i osiągnięcia wymaganej frekwencji szkoła może nie uzyskać dotacji, chociaż uczeń taki może zostać sklasyfikowany, gdyż wypełnił wymóg frekwencji, ale nie jest to wystarczające dla otrzymania przez szkołę dotacji.

Wylimitowanie dotacji za frekwencję to także brak konieczności dokonywania kontroli bieżących dotyczących wykazywania słuchaczy. Kontrola ograniczyłaby się w zasadzie wyłącznie do nadzoru nad przebiegiem egzaminów zawodowych i maturalnych przez obserwatorów kuratorium oświaty i okręgowej komisji egzaminacyjnej.

Przy dotacji za efekt kształcenia nie zachodzi także konieczność kontrolowania wydatkowania dotacji, gdyż zgodnie z art. 251 ust. 4 ufp można uznać, iż wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w odrębnych przepisach, w tym przypadku art. 35 ufo, tj. realizacja zadań szkoły w zakresie kształcenia, szczególnie, jeżeli chodzi o dotacje „za efekt kształcenia”.

Podkreślenia wymaga fakt, iż proponowane zmiany będą niosły korzyści dla budżetu w postaci efektywnego wykorzystania środków publicznych nakierowanych na cel w postaci uzyskania odpowiedniego stopnia wykształcenia, a także będzie stanowił oszczędność pieniędzy budżetowych – poprzez mniejsze wydatki, czy uproszczenie procedur kontrolnych (ukierunkowanych w zasadzie na nadzór nad przebiegiem egzaminów zewnętrznych).

Dodatkowo brak dotacji za frekwencję oznaczałby, iż wszystkie szkoły będą wprowadzały czesne, a nie tak jak zdarza się obecnie – szkoła reklamuje się jako darmowa, a w rzeczywistości pobiera od słuchaczy „kary za niechodzenie”, co w ocenie takiej szkoły nie jest równoznaczne z czesnym. Tym samym dla samych słuchaczy będzie jasne, iż uiszczane przez nich opłaty to czesne związane z nauką, a szkoły stosujące nieuczciwe praktyki rynkowe zostaną wyeliminowane z rynku.

Kolejną korzyścią będzie wyeliminowanie z rynku edukacyjnego szkół, które swoją działalność opierają wyłącznie na uzyskiwanych dotacjach za frekwencję (ewentualnie uzyskujących wpływy od słuchacza w postaci kar za niechodzenie) – na korzyść szkół, które uczciwie uczą i zapewniają możliwość uzyskania wykształcenia.

**Negatywne skutki
niejednorodności
uchwał JST**

Niejednorodność uregulowań uchwał JST w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli dotacji skutkowałą, według Grupy Pascal, koniecznością ciągłego dostosowywania się do różnych zupełnie odmiennych od siebie wzorów dokumentów oraz systemów elektronicznych służących do ewidencji słuchaczy, frekwencji i wydatków. Według CNIb Żak, uniemożliwiło to Spółce wprowadzenie jakichkolwiek rozwiązań systemowych do obsługi

procesu rozliczania dotacji, co przekładało się na koszty generowane trybem „pracy ręcznej”²⁴⁷, jakość obsługi procesu, a także zdolność do przestrzegania terminów. Dyrektor Zarządzający CNI B Żak zwrócił także uwagę na niejednorodność zasad aktualizacji stawek dotacji oraz brak ogólnodostępnej informacji o wysokości stawek dotacji. Negatywne skutki niejednorodności potwierdziły także informacje od niekontrolowanych organów prowadzących.

Przykłady

Prezes Zarządu TEB Edukacja Spółka z o.o. zauważyła, że:

- a. Jst nakładają w uchwałach wymóg nanoszenia na dokumentach finansowych (fakturach) opisów dotyczących poniesienia danego wydatku z dotacji, zgodnie z treścią wskazaną w uchwale. Wymóg ten wprowadziły niektóre jst, a treść opisu zawartego w uchwałach jest różna. Rodzi on problemy w przypadku prowadzenia wspólnej obsługi finansowej szkół, gdy wydatek potwierdzony fakturą dotyczy kilkunastu lub kilkudziesięciu szkół w różnych miastach, np. materiałów dydaktycznych nabytych od jednego kontrahenta na rzecz kilkunastu szkół – w takiej sytuacji na fakturze musi być nanoszonych kilkanaście lub kilkadziesiąt różnej treści opisów. Ponadto niektóre uchwały wymagają nanoszenia tych opisów na drugiej stronie faktury (opis trwały), co jest niemożliwe w przypadku elektronicznego obiegu faktur.
- b. Uchwały wymagają wskazania roku rozliczenia dotacji przy opisywaniu faktury, co jest trudne do określenia w momencie dokonywania zakupu, ponieważ dopiero na koniec roku organ prowadzący ma wiedzę, czy dany wydatek rozliczy w danym roku czy nie - występuje bowiem możliwość rozliczenia go w latach następnych z dotacji za efekt kształcenia, a więc wymóg nakładany przez uchwały jest niekiedy niemożliwy do zrealizowania.
- c. W zakresie kontroli niektóre uchwały wprowadzają wymóg potwierdzania każdego dokumentu za zgodność z oryginałem, co rodzi skutki finansowe ponoszone przez organ dotujący, który np. prowadzi faktury w formie elektronicznej i dodatkowo kosztuje go wydruk dokumentów, ze względu na brak możliwości przesyłania dokumentacji w formie elektronicznej.
- d. Uchwały jst określają w formie załączników zakres danych, wymaganych do rozliczenia wykorzystania dotacji. Załączniki te w różnych uchwałach przewidują różny zakres danych. Zatem wymaganie przez jst przekazywania niejednorodnych danych wprowadza trudności organizacyjne.
- e. Jst oraz sądy administracyjne niejednolicie interpretują kwestię rozliczenia dotacji, która wpłynęła w kolejnym roku kalendarzowym, a dotyczyła roku poprzedniego, np. wyrównanie dotacji za rok poprzedni – część jst wymaga rozliczania takich środków wydatkami za rok, którego dotacja dotyczyła, natomiast pozostała wymaga rozliczenia wydatkami z roku wpływu wyrównania dotacji, co rodzi trudności w planowaniu wydatków.
- f. Niektóre jst wprowadzają w uchwałach zapis mówiący o tym, że dotacja za uczestnictwo w zajęciach jest należna w danym miesiącu wyłącznie na uczniów i słuchaczy, którzy mieli status ucznia/słuchacza (byli zapisani do szkoły) na pierwszy dzień miesiąca. Tego rodzaju zapisy wykluczają możliwość otrzymania dotacji na uczniów, którzy zapisali się do szkoły po pierwszym dniu miesiąca i w dalszym ciągu mają możliwość spełnienia obowiązku 50% frekwencji.

Prezes Zarządu GoWork.PL Sp. z o.o. poinformował: *Brak ujednoliconego wzoru rozliczenia dotacji oraz spójności informacji zawartych w rozliczeniu dotacji powoduje konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników działu księgowości. Każda jst ma inny termin, inny wzór oraz inny rodzaj dokonywania rozliczenia. W niektórych spisach są to grupy kosztów, w innych szczegółowe rozpisanie wszystkich faktur, które zostały pokryte z dotacji.*

Prezes Zarządu Warmińsko-Mazurskiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie stwierdził, że: *Każde Starostwo ma własne, niezależne od innych, procedury rozliczania dotacji, w tym wzorce dokumentów rozliczeniowych i sprawozdawczych (w zakresie składania comiesięcznych informacji o liczbie słuchaczy, a także dokumentowania i rozliczania wydatków). Taki brak jednolitego standardu stanowi w sposób oczywisty utrudnienie w codziennej pracy organu prowadzącego szkoły, jako że trzeba przygotowywać 8 (w naszym przypadku) różnych wersji sprawozdań i zestawień, co uniemożliwia zoptymalizowanie i zrutynizowanie pracy. Obciąża to „podwójną” pracą kadrę administracyjną szkół, a nie wnosi zarazem żadnej wartości.*

Prezes Zarządu Europejskiego Instytutu Edukacji, Biznesu i Medycyny Spółka z o.o. wskazał, że: *Trudności [...] to głównie różne terminy składania sprawozdań, brak*

²⁴⁷ Brak opcji importu i eksportu danych z systemów informatycznych jst powodowała konieczność ręcznego przepisywania danych pomiędzy systemami informatycznymi szkoły (organu prowadzącego) a systemami informatycznymi jst.

Rozbieżność w orzecznictwie sądów

ujednoliconych wzorów dokumentów a tym samym inna sprawozdawczość. Skutki dla szkoły były dość dotkliwe finansowo i organizacyjnie – osobne przygotowania pracowników w każdym mieście, brak możliwości konsultacji poszczególnych pracowników, brak możliwości zastępstw.

Według CNIb Żak, od czasu wejścia w życie ufzo istniała rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie co do zakresu kognicji sądów powszechnych i administracyjnych w zakresie dochodzenia przez organy prowadzące wypłaty dotacji w należytą wysokość. Dotyczyła ona ustalenia, czy organ prowadzący w przypadku braku wypłaty mu dotacji lub wypłaty dotacji w zaniżonej kwocie winien skierować skargę do WSA, realizując swoje uprawnienia na drodze sądowo-administracyjnej, czy też na drodze postępowania przed sądami powszechnymi w drodze powództwa cywilnoprawnego.

Skargi CNIb Żak na czynności organów dotujących, dotyczące nieprawidłowej wypłaty dotacji oświatowej, składane do sądów administracyjnych w związku z treścią art. 47 ufzo²⁴⁸, były przez te sądy odrzucane, a przyczyną było stwierdzenie sądu, że czynność organu jest, polegająca na faktycznym niewypłaceniu części dotacji miała charakter jedynie rachunkowo-księgowy, a nie władczy, w związku z czym nie daje się jej przyporządkować do żadnej z kategorii aktów lub czynności, o jakich mowa w art. 3 ppsa i nie podlega kognicji sądów administracyjnych²⁴⁹. W uzasadnieniu wskazywano²⁵⁰, że czynność polegająca na wypłacie środków pieniężnych z tytułu dotacji jest czynnością, o której mowa w art. 34 ust. 1 ufzo, a przepis ten nie został wymieniony w art. 47 ufzo. Z kolei w przypadku dochodzenia przez CNIb Żak roszczenia związanego z wypłatą dotacji przed sądami powszechnymi – cywilnymi, sądy te także odrzucały skargi, wskazując, że spory dotyczące rozliczeń i zwrotu dotacji należą do postępowania administracyjnego.

Przykład

W przypadku 11 szkół zbadanych w trakcie kontroli NIK, 18 skarg wnoszonych przez CNIb Żak do WSA na czynności prezydentów miast lub zarządów powiatów, dotyczyło wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości²⁵¹. Skargi te zostały odrzucone jako niepodlegające kognicji sądów administracyjnych. Jak wynika z oświadczenia, działającego w imieniu Prezesa Dyrektora Zarządzającego, z uwagi na rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie, dotyczącą zakresu rozpatrywania przez sądy spraw związanych z wypłatą dotacji, a także ze względu na ostrożność procesową, CNIb Żak, by móc dochodzić roszczenia na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi, na podstawie art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁵², musi każdorazowo przeprowadzić procedurę przez WSA, który albo orzeknie w tej sprawie merytorycznie, co podlega instancyjnej kontroli, albo odrzuci skargę na taką czynność, co pozwoli na skierowanie roszczenia o zapłatę na drogę cywilną.

CNIb Żak wskazało także na brak procedur administracyjnych i sądowych do weryfikacji sposobu ustalenia i aktualizacji stawki dotacji oświatowej (poza skargą na bezczynność), które dawałyby możliwość postępowania dowodowego oraz trybu zaskarżenia i merytorycznej kontroli działań jest w tym zakresie.

Według danych szacunkowych kancelarii prawnej obsługującej CNIb Żak²⁵³ w latach 2019–2023 przed sądami powszechnymi (cywilnymi) toczyło się pięć postępowań o zapłatę dotacji, a około 80 (dotyczących 2020 r.) było w przygotowaniu. Skarżenie uchwał jest dotyczyło 30 jst, spośród których sądy administracyjne uwzględniały skargi w całości lub w części w około 50%

²⁴⁸ W świetle art. 47 ufzo, czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40-art. 41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa.

²⁴⁹ Przykłady: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 września 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1081/20; postanowienie WSA w Kielcach z dnia 14 września 2020 r., sygn. akt I SA/Ke 297/20; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1736/21.

²⁵⁰ Np. w postanowieniu WSA w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Kr 612/20.

²⁵¹ W większości przypadków (14 spośród 18 skarg) sprawy dotyczyły dotacji za okres marzec-sierpień 2020 r., tj. miesięcy, w których doszło do „zamrożenia stanu liczby uczniów”, na których przysługiwała dotacja.

²⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.

²⁵³ CNIb Żak i obsługująca spółkę kancelaria prawna potrafiły podać tylko dane szacunkowe.

(szacunkowo). Kancelaria nie ewidencjonowała skarg miesięcznych na brak wypłaty dotacji (odrzuconych w większości przez WSA) oraz skarg dotyczących określenia dotacji w liceach ogólnokształcących na poziomie ok. 2–3 zł (łącznie od 2019 r. – około 450 takich spraw). CNiB Żak był w 2023 r. stroną licznych skarg kierowanych do WSA w przedmiocie ustalenia przez jst stawek dotacji na słuchaczy liceum ogólnokształcącego na poziomie 2–3 zł miesięcznie. W trakcie kontroli NIK WSA nie rozpoznało żadnej z tych skarg.

5.4. Szkoły niepubliczne

Zawyżanie frekwencji uczniów

Skontrolowane szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe prawidłowo wykazywały absolwentów do dotacji za efekt kształcenia. Nieprawidłowo wykazywały słuchaczy do dotacji za uczestnictwo w zajęciach, co skutkowało pobraniem przez organy prowadzące nienależnych dotacji. Stwierdzono także nieprawidłowości, polegające na przekazaniu do SIO danych niezgodnych ze stanem faktycznym i niezgodne z obowiązującymi przepisami prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania.

W trzech skontrolowanych szkołach²⁵⁴, badając dokumentację przebiegu nauczania wybranych prób uczniów²⁵⁵, stwierdzono wykazywanie do dotacji za uczestnictwo w zajęciach słuchaczy, którzy nie spełnili warunków uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 26 ust. 2 i 4 ufo lub § 10 ust. 11 rozporządzenia COVID-19. Dotyczyło to od pięciu (12,5%) do 17 (42,5%) słuchaczy w badanych próbach oraz dodatkowo 20 słuchaczy szkoły w Tomaszowie Mazowieckim spoza próby. Skutkowało pobraniem przez trzy organy prowadzące na tych uczniów nienależnej dotacji w łącznej kwocie 13,5 tys. zł.

Przykład

W skontrolowanych szkołach wykazywano słuchaczy, którzy: nie uczestniczyli w wymaganej liczbie obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (naruszenie art. 26 ust. 2 ufo)²⁵⁶; nie spełnili tego warunku w czerwcu dla dotacji za lipiec i sierpień (art. 26 ust. 4 ufo); w okresie epidemii COVID-19 nie spełnili tego warunku w ostatnim miesiącu, dla którego ustalano jego spełnienie (§ 10 ust. 11 rozporządzenia COVID-19). W związku z nieprzetwarzaniem danych osobowych słuchaczy przez Powiat Tomaszowski i wynikającym z tego niegromadzeniem w szkołach danych dotyczących uczniów, których wykazano do dotacji, dyrektor Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim nie była w stanie zidentyfikować wszystkich uczniów, na których w miesiącach styczeń, marzec i kwiecień 2021 r. pobrała dotację. Dyrektor wykazała w sporządzonych w trakcie kontroli imiennych zestawieniach słuchaczy odpowiednio 94, 79 i 79 osób, podczas gdy w miesięcznych informacjach, przekazywanych za ten okres organowi dotującemu wskazano, że odpowiednio 96, 88 i 88 uczniów uczestniczyło w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Tym samym nienależnie pobrano dotację na 20 słuchaczy w łącznej kwocie 1,4 tys. zł.

Oprócz zawyżania frekwencji uczniów wykazywanych do dotacji stwierdzono także przypadki jej zaniżania²⁵⁷ oraz udzielenia przez organ dotujący na uczniów szkoły dotacji, mimo że szkoła wykazała poprawnie, że słuchacze ci nie spełnili w danym miesiącu warunku uczestniczenia w wymaganej liczbie zajęć²⁵⁸.

Przykłady

W szkole w Opolu ustalono, że do dotacji nie wykazano dziewięciu słuchaczy, którzy spełnili warunki związane z uczestnictwem w zajęciach niezbędne do uzyskania dotacji. Powyższe skutkowało zaniżeniem dotacji w łącznej wysokości 1,9 tys. zł. Dyrektor Liceum wyjaśnił, że wynikało to z niewłaściwego zaznaczenia danych w stosowanym programie informatycznym do obsługi dotacji (Vulcan Dotacje), zmian przepisów w okresie epidemii COVID-19, przeoczenia oraz braku szkoleń organu dotującego.

²⁵⁴ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim.

²⁵⁵ Po 40 słuchaczy w każdej badanej szkole.

²⁵⁶ W tym słuchaczy, którzy nie byli już słuchaczami szkoły (zostali skreśleni z listy słuchaczy przed miesiącem, za który zostali zgłoszeni do dotacji).

²⁵⁷ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu.

²⁵⁸ Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze. Organ dotujący szkołę – Miasto Jelenia Góra.

Brak nadzoru nad czytelnością podpisów uczniów

Na 22 słuchaczy szkoły w Jeleniej Górze (spośród 40 skontrolowanych) w łącznie 35 miesiącach pobrano dotację w kwocie 9 tys. zł, mimo że szkoła nie wykazywała tych słuchaczy do dotacji w elektronicznym systemie obsługi dotacji (Vulcan Dotacje). Dyrektor szkoły oraz Zastępca Prezydenta Miasta Jeleniej Góry (organu dotującego) nie potrafili wyjaśnić, co było przyczyną rozbieżności między danymi szkoły i Urzędu Miasta. Szkoła, w uzgodnieniu z organem prowadzącym, nie dokonała zwrotu tej dotacji, a Dyrektor wyjaśniła, że szkoła jest jednostką finansowaną przez organ prowadzący i wszystkie dokumenty finansowe trafiają bezpośrednio do tego podmiotu; szkoła nie weryfikuje kwoty dotacji i poprawności jej naliczenia.

W dwóch skontrolowanych szkołach²⁵⁹ stwierdzono przypadki niezapewnienia czytelności podpisów uczniów na listach obecności, na których pobrano dotację, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 ufo²⁶⁰. W szkole w Zamościu przypadki składania nieczytelnych podpisów przez uczniów na listach obecności dotyczyły średnio 30 uczniów w miesiącach od września 2019 r. do stycznia 2020 r. i skutkowały pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 26,6 tys. zł. Według wyjaśnień dyrektorów szkół, instruowali oni nauczycieli i słuchaczy o konieczności składania czytelnych podpisów na listach obecności oraz o istotnym znaczeniu tego obowiązku w aspekcie pobrania dotacji.

Przypadki zawyżenia frekwencji

Ogłędziny zajęć edukacyjnych, przeprowadzone przez NIK, mające na celu zweryfikowanie liczby uczniów wykazywanych na listach obecności z liczbą faktycznie obecnych podczas zajęć, wykazały niezgodności w trzech szkołach²⁶¹, polegające na zawyżeniu liczby uczniów na listach obecności. Niewykrycie zawyżenia mogło skutkować pobraniem nadmiernej dotacji na niektórych uczniach tych szkół. Dyrektorzy tych trzech szkół zostali o ogłędzinach poinformowani w dniu ogłędzin, bezpośrednio przed ich przeprowadzeniem, a dyrektor szkoły, w której nie stwierdzono niezgodności²⁶² – na dwa dni przed przeprowadzeniem ogłędzin.

W szkole w Tomaszowie Mazowieckim dopuszczono do podpisania przez słuchaczy list obecności na zajęciach edukacyjnych, w których uczniowie ci nie uczestniczyli, w tym do podpisania list z jednodniowym wyprzedzeniem oraz z góry na wszystkie godziny planowanych zajęć w danym dniu. W szkole w Jeleniej Górze, w jednym przypadku zaplanowane zajęcia się nie odbywały, a mimo to w dzienniku na liście obecności stwierdzono podpisy sześciu słuchaczy. Natomiast w szkole w Opolu, na ostatnich dwóch godzinach zajęć, liczba obecnych uczniów była mniejsza o jedną osobę niż wykazano w dzienniku.

Przykład

W szkole w Tomaszowie Mazowieckim w trakcie ogłędzin (4 czerwca 2023 r.) stwierdzono, że liczba słuchaczy obecnych na zajęciach była niezgodna z liczbą osób podpisanych na listach obecności – różnica pomiędzy liczbą osób podpisanych na liście obecności, a liczbą osób uczestniczących w zajęciach wynosiła od jednej do 15 osób; na zajęciach z informatyki, a także podstaw przedsiębiorczości nie było żadnych uczniów – pomimo że listy obecności były podpisane przez odpowiednio ośmiu i 44 słuchaczy. Słuchacze złożyli podpisy na listach obecności dotyczących wszystkich godzin zajęć planowanych w dniu ogłędzin, tj. przed ich realizacją. Czterech słuchaczy przedmiotu podstawy przedsiębiorczości, przesłuchanych w charakterze świadka, zeznało, że listy obecności podpisali dnia poprzedniego, a szkoła udostępniła im listy dzień wcześniej (łącznie z listami z danego dnia). Ponadto analiza frekwencji uczniów z badanej próby wykazała, że w dniach 11 i 12 czerwca 2022 r. słuchacze podpisali listy obecności na zajęciach, które zostały odwołane. Dyrektor wyjaśniła, iż słuchacze omyłkowo podpisali się dzień wcześniej na liście z dnia 4 czerwca oraz na listach z 11 i 12 czerwca 2022 r.

Nie wykazywano fikcyjnych uczniów

Podobnie jak w przypadku skontrolowanych organów, dokonana przez NIK weryfikacja osób, wybranych celowo do prób, wykazanych jako uczniowie szkół, których dane uzyskano od MEiN z bazy danych SIO, pod kątem sprawdzenia,

²⁵⁹ Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim.

²⁶⁰ Stosownie do którego uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności.

²⁶¹ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim.

²⁶² Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu Żak w Zamościu.

Jednoczesne udzielanie dotacji na tych samych uczniach

czy do dotacji wykazywano osoby niebędące uczniami oraz osoby nieżyjące, potwierdziła, że nie wykazywano takich osób do dotacji. Weryfikację przeprowadzono, uzyskując oświadczenia osób wykazanych jako uczniowie (przy czym należy zauważyć, że zwrotność oświadczeń była niewielka²⁶³), a także, uzyskując dane dotyczące osób urodzonych przed 1965 r. z rejestru PESEL.

Weryfikacja udzielania dotacji przez kilka różnych jst na słuchaczy, ujętych w SIO jako uczniowie jednocześnie kilku szkół, wykazała, że w trzech szkołach²⁶⁴ wystąpiły przypadki udzielania na uczniów dotacji jednocześnie przez inną jst.

W szkole policealnej w Jeleniej Górze cztery osoby z badanej próby w miesiącach, w których wykazywano je do objęcia dotacją, były jednocześnie słuchaczami w innych szkołach policealnych²⁶⁵. Zgodnie z informacjami z tych szkół i organów je dotujących, w dwóch przypadkach otrzymano i rozliczono dotację na słuchacza także w innych szkołach²⁶⁶. W liceum ogólnokształcącym w Opolu dotyczyło to dziewięciu słuchaczy z próby i w dwóch przypadkach otrzymano i rozliczono dotację na słuchacza również w innych szkołach²⁶⁷. W szkole policealnej w Zamościu 14 uczniów z próby było jednocześnie słuchaczami w innych szkołach policealnych²⁶⁸ i zgodnie z informacjami z tych szkół wypłacono na tych słuchaczy dotację²⁶⁹. Jednak ze względu na nieprzetwarzanie przez miasto Zamość danych osobowych uczniów, nie było możliwości jednoznacznego stwierdzenia, że dotacje udzielano jednocześnie z dotacjami UM Zamość.

Prawidłowe wykazywanie słuchaczy do dotacji za efekt kształcenia

W wyniku badania dokumentacji przebiegu nauczania oraz zaświadczeń wydanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne, dotyczących wybranych prób absolwentów szkół, którzy zostali wykazani przez szkoły do uzyskania dotacji za efekt kształcenia (od sześciu do 10), stwierdzono, że dane tych osób były zgodne z dokumentacją przebiegu nauczania, zostali oni wykazani do dotacji we właściwym terminie²⁷⁰ i szkoły prawidłowo wykazały ich do dotacji za efekt kształcenia²⁷¹.

Błędy w dokumentacji przebiegu nauczania

We wszystkich czterech skontrolowanych szkołach stwierdzono przypadki prowadzenia dokumentacji niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji przebiegu nauczania. Polegały one głównie na nieprawidłowym wypełnianiu dzienników lekcyjnych i arkuszy ocen.

W dziennikach lekcyjnych nie sporządzano zestawień ocen semestralnych, nie wpisywano tygodniowego rozkładu zajęć, nie wpisywano tematów zajęć, brakowało podpisów nauczycieli potwierdzających przeprowadzenie zajęć²⁷², listy obecności słuchaczy nie były integralną częścią dziennika²⁷³, słuchacze nie potwierdzali podpisem obecności podczas zajęć²⁷⁴.

Przykłady

W liceum ogólnokształcącym w Opolu w 22 dziennikach lekcyjnych z 37 zbadanych nie uwzględniono obowiązkowych wpisów, określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie dokumentacji przebiegu nauczania. I tak: w 16 przypadkach, w zestawieniach ocen za semestr nie wpisano ocen lub części ocen; w ośmiu dziennikach nie wpisano 19 tematów zajęć, a przeprowadzanie zajęć edukacyjnych nie zostało w 11 przypadkach potwierdzone podpisem nauczyciela przeprowadzającego zajęcia. W szkole policealnej

²⁶³ W szkole w Jeleniej Górze – oświadczenia złożyło 18 osób, a 22 nie przekazały informacji, w szkole w Zamościu – 29 osób, a 11 nie, w Opolu – 11, 29 nie złożyło, w Tomaszowie Mazowieckim – 12, a 28 nie.

²⁶⁴ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu.

²⁶⁵ W Zgorzelcu, Wałbrzychu, Wrocławiu i Łodzi.

²⁶⁶ Dotyczyło to łącznie kwoty około 0,8 tys. zł. Zajęcia w tym czasie odbywały się w formie zdalnej.

²⁶⁷ Kwota około 0,2 tys. zł. Zajęcia odbywały się w formie zdalnej.

²⁶⁸ W: Lublinie, Siedlcach, Hrubieszowie, Kraśniku, Rzeszowie, Wołominie i w Warszawie.

²⁶⁹ Prawie 6 tys. zł.

²⁷⁰ Art. 33 ust. 1 pkt 3 ufzo.

²⁷¹ Tj. zgodnie z art. 26 ust. 5 ufzo.

²⁷² Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze.

²⁷³ Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu. Dzienniki lekcyjne były przechowywane w szkole, a listy obecności w siedzibie organu prowadzącego.

²⁷⁴ Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim.

w Jeleniej Górze w 18 dziennikach brakowało podpisów nauczycieli, potwierdzających przeprowadzenie zajęć, w tym w siedmiu dziennikach tematy zajęć miały postać wklejonego do dziennika wydruku, podpisanego wyłącznie przez dyrektora szkoły.

Wpisów a arkuszach ocen słuchaczy dokonywano niezgodnie z zasadami określonymi w § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dokumentacji przebiegu nauczania. Brakowało wpisów dotyczących wyników klasyfikacji semestralnej, dat opuszczenia szkoły, brakowało wymaganych podpisów osób wypełniających arkusze, potwierdzających zgodność wpisów z dokumentami, na podstawie których ich dokonano²⁷⁵.

Błędne dane w SIO

We wszystkich czterech skontrolowanych szkołach stwierdzono przypadki niezgodności danych wykazanych w SIO z dokumentacją przebiegu nauczania. Dyrektorzy tych szkół nie dopełnili obowiązku sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych wprowadzanych do SIO, co stanowiło naruszenie usio²⁷⁶. W badanych próbach słuchaczy stwierdzono, że wprowadzane przez szkoły do SIO dane dziedzinowe słuchaczy w związku z nauką w szkole²⁷⁷ nie były zgodne z dokumentacją przebiegu nauczania. Dotyczyło to 22 (55%) słuchaczy szkoły w Jeleniej Górze, 25 (62,5%) szkoły w Opolu, 18 słuchaczy (32,1%²⁷⁸) szkoły w Zamościu oraz znacznej liczby przypadków w próbie słuchaczy w szkole w Tomaszowie Mazowieckim (do 49%).

Przykłady

Stwierdzono, że: daty przyjęcia, skreślenia lub rozpoczęcia nauki przez słuchacza w SIO były niezgodne z datami wykazanymi w dokumentacji przebiegu nauczania²⁷⁹; w SIO nie przypisano ucznia do oddziału, mimo iż figurował w danym okresie w księdze słuchaczy; w SIO wskazano błędny status słuchacza („przerwał naukę”, mimo iż zgodnie z dokumentacją przebiegu nauczania otrzymał promocję lub „otrzymał promocję”, podczas gdy faktycznie był skreślony z listy); słuchacz został przypisany w SIO do oddziału w okresie, w którym nie był słuchaczem szkoły; w SIO wskazano inny oddział (kierunek) niż ten, do którego słuchacz faktycznie był zapisany.

Szkoła policealna w Zamościu podawała w SIO na dzień 30 września zawyżone dane dotyczące liczby uczniów (na podstawie tych danych naliczano subwencję oświatową)²⁸⁰. Zgodnie z księgą słuchaczy, na dzień 30 września zapisanych było: 318 słuchaczy w 2019 r. (w SIO wykazano 429); 383 w 2020 r. (wykazano 389); 381 w 2021 r. (w SIO 392); 277 w 2022 r. (285). Dyrektor szkoły nie potrafiła wyjaśnić przyczyn tych nieścisłości.

Zapewnienie warunków kształcenia

Analiza dokumentacji przebiegu nauczania dla wybranych zawodów w szkołach policealnych²⁸¹ oraz dla wybranych dwóch oddziałów klasowych i przedmiotów w liceach ogólnokształcących dla dorosłych wykazała, że w szkołach zapewniono, co do zasady, odpowiednio wyposażone pomieszczenia i pomoce dydaktyczne. W dwóch szkołach kontrola potwierdziła, że zrealizowano w cyklu kształcenia

²⁷⁵ Zaoczne Liceum Ogólnokształcące „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu.

²⁷⁶ Art. 111 ust. 1 usio, który stanowi, że podmioty prowadzące bazy danych oświatowych obowiązane są do sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych gromadzonych przez nie w bazach danych oświatowych, z wyjątkiem danych, które zostały przekazane z innych baz danych oświatowych.

²⁷⁷ Stosownie do art. 44 ust. 1 usio, szkoła przekazuje do bazy danych SIO dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe ucznia. Dane dziedzinowe w związku z nauką ucznia w szkole określono w art. 14 usio (w świetle art. 14 pkt 31 usio obejmują: datę rozpoczęcia i datę zakończenia nauki w szkole). Art. 30 usio stanowi, że podmiot zobowiązany do przekazywania danych do zbioru danych szkoły i zbioru danych ucznia przekazuje dane do bazy danych SIO, w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana w stanie faktycznym.

²⁷⁸ Próba słuchaczy w badaniu SIO dotyczyła 56 słuchaczy (a nie 40).

²⁷⁹ Na przykład w liceum ogólnokształcącym w Tomaszowie Mazowieckim stwierdzono, że w 25 przypadkach data rozpoczęcia nauki w SIO była niezgodna z datą wykazaną w księdze słuchaczy i dokumentach rekrutacyjnych. Dla 19 przypadków różnice wynosiły od sześciu do 41 dni, w sześciu przypadkach 153, 156, 168, 185, 363 i 1082 dni.

²⁸⁰ Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ufzo warunkiem uzyskania dotacji jest przekazanie przez szkołę danych do SIO według stanu na dzień 30 września roku bazowego.

²⁸¹ Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze – opiekun medyczny, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu – florysta.

wymaganą liczbę godzin, określoną w szkolnych planach nauczania²⁸². Zaoczne liceum ogólnokształcące w Opolu nie realizowało w pełni obowiązkowych zajęć edukacyjnych zgodnie z semestralnymi planami zajęć, ponieważ nie udokumentowano realizacji wszystkich obowiązkowych przedmiotów określonych w planach nauczania oraz liczby zrealizowanych godzin z tych przedmiotów, co stanowiło naruszenie upo²⁸³. W szkole policealnej w Zamościu, mimo zapisów w dziennikach z których wynikało, że zrealizowano wymaganą liczbę konsultacji indywidualnych, informacja o tych konsultacjach nie była dostępna publicznie, a listy obecności na tych zajęciach nie zawierały podpisów słuchaczy.

Ogłędziny zajęć z informatyki w dwóch liceach ogólnokształcących dla dorosłych (w Tomaszowie Mazowieckim i Opolu) wykazały, że uczniowie, obecni podczas zajęć, mieli zapewniony dostęp do stanowisk komputerowych, jednak w przypadku jednoczesnej obecności na zajęciach wszystkich osób zapisanych do oddziałów klasowych takiej możliwości by nie zapewniono.

Przykład

W trakcie ogłędzin w szkole w Tomaszowie Mazowieckim stwierdzono, że prowadzone były połączone zajęcia z informatyki dla dwóch semestrów liczących łącznie 67 słuchaczy, w sali wyposażonej w 11 stanowisk komputerowych bez dostępu do sieci internet, z uwagi na trwający egzamin z przedmiotu. Dyrektor, jako salę przeznaczoną do prowadzenia zajęć z informatyki, wskazała również inne pomieszczenie, wyposażone w 24 stanowiska komputerowe z dostępem do internetu. Na zajęciach z informatyki w dniu ogłędzin obecnych było jedynie dwóch z 67 słuchaczy.

Na podstawie badania wybranych zakupów organu prowadzącego stwierdzono, iż zakupione wyposażenie oraz pomoce dydaktyczne²⁸⁴ znajdowały się na terenie szkół i były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. W jednej skontrolowanej szkole oraz w skontrolowanym organie prowadzącym zidentyfikowano przypadki, których nie można uznać za w pełni właściwe działania właściciela w zakresie zapewnienia szkołom odpowiednich warunków kształcenia.

Przykłady

W latach 2019–2022 Liceum w Tomaszowie Mazowieckim wykorzystało dotację w łącznej wysokości 499,2 tys. zł, a łącznie rozliczone przez organ prowadzący do organu dotującego w tych latach wydatki na książki i pomoce dydaktyczne wynosiły niespełna 557 zł.

W trakcie kontroli w CNIb Żak stwierdzono, że nie zostało zapewnione pełne wyposażenie Szkoły Policealnej Opieki Medycznej Żak w Łodzi, wymagane w trakcie kształcenia w zawodzie opiekun medyczny, pomimo zaleceń pokontrolnych Łódzkiego Kuratora Oświaty po kontroli w listopadzie 2021 r., w wyniku której stwierdzono brak sprzętu do przemieszczania chorych (chodzików). Powyższy brak potwierdzono w trakcie ogłędzin, przeprowadzonych przez NIK w dniu 7 czerwca 2023 r. Ponadto w dniu ogłędzin szkoła nie dysponowała innym niezbędnym sprzętem (ciśnieniomierzem elektrycznym, materacami przeciwoślizgowymi oraz bańkami bezogniowymi).

Fikcja podmiotowości szkoły w procesie dotowania

Z przepisów ufzo wynika, że dotację otrzymują szkoły (art. 26 ust. 2 i ust. 5, art. 27 ust. 2 ufzo), dotacja jest wypłacana na rachunek szkoły (art. 26 ust. 6, art. 34 ufzo). Traktowanie szkoły jako odrębnego od organu prowadzącego podmiotu w systemie dotowania potwierdzają także regulacje dotyczące kontroli (art. 36 ust. 2 i 3 ufzo) oraz wstrzymania dotacji (art. 37 ust. 1 ufzo). Organ prowadzący jest wskazany w ufzo wprost jako podmiot składający wniosek o dotację lub dokumentację potwierdzającą uprawnienia absolwenta do dotacji za efekt kształcenia (art. 33 ust. 1 ufzo). Tymczasem, zgodnie z k.p.a., stroną postępowań administracyjnych i sądowych związanych pobraniem i wykorzystaniem dotacji jest organ prowadzący szkołę. Organ ten jest także właścicielem rachunku bankowego szkoły. Uwzględniają to regulacje większości uchwał jst w sprawie

²⁸² Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Tomaszowie Mazowieckim.

²⁸³ Stosownie do art. 14 ust. 3 pkt 2 upo, szkołą niepubliczną jest szkoła, która realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu.

²⁸⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 upo, za zapewnienie wyposażenia szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt, niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, odpowiada organ prowadzący.

trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, które zobowiązują organ prowadzący (a nie szkołę) do składania miesięcznych informacji o liczbie uczniów do naliczania i rozliczenia dotacji. Ustalenia kontroli NIK poczynione w szkołach potwierdzają brak odpowiedzialności dyrektorów szkół za dotacje oraz niekiedy brak ich wiedzy o kwotach dotacji pobranej lub wykorzystanej przez organ prowadzący.

Przykłady

Dyrektor liceum w Tomaszowie podała, że w ramach budżetu, ustalonego przez organ prowadzący, szkoła mogła dokonywać zakupów materiałów biurowych i drobnego wyposażenia, a o pozostałych wydatkach decydował organ prowadzący szkołę.

Dyrektor szkoły policealnej w Zamościu poinformowała, że zgodnie z wytycznymi organu prowadzącego, zgłaszała do organu dotującego liczbę słuchaczy, którzy osiągnęli wymagany próg frekwencji. Wyjaśniła, że nie ma szczegółowej wiedzy na temat polityki finansowej, w tym jej źródeł oraz skali pokrycia kosztów działania szkoły z własnych środków finansowych, gdyż za to odpowiada organ prowadzący.

Słabe efekty kształcenia

W zaocznych liceach ogólnokształcących w Opolu i Tomaszowie Mazowieckim naukę na semestrze VI, kończącym się w kwietniu 2022 r., pobierało odpowiednio 50 i 39 słuchaczy. Spośród tych osób licea ukończyło odpowiednio 48 i 34 słuchaczy, co stanowiło 96% i 87,2% pobierających naukę, natomiast 12 i dwóch słuchaczy (tj. 25% i 5,9% słuchaczy, którzy w kwietniu 2022 r. ukończyli licea) zdało egzamin maturalny i otrzymało świadectwo dojrzałości.

W zaocznych szkołach policealnych w Jeleniej Górze i Zamościu naukę w toku kształcenia, kończącym się w czerwcu 2022 r., pobierało odpowiednio 206 i 411 słuchaczy. Szkoły ukończyło 73 i 101 słuchaczy, co stanowiło 35,4% i 24,57% pobierających naukę, natomiast odpowiednio 50 i 63 z nich zdało także egzamin i otrzymało dyplom zawodowy (24,3% i 15,32% słuchaczy pobierających naukę w toku kształcenia kończącym się w czerwcu 2022 r. oraz 68,5% i 62,37% słuchaczy, którzy w czerwcu 2022 r. ukończyli Szkołę).

Wyniki kontroli zleconych przez NIK

W trakcie kontroli doraźnej²⁸⁵, NIK stwierdziła przypadek wykazania w tym samym czasie uczennicy w dwóch niepublicznych szkołach policealnych²⁸⁶ – w Poznaniu²⁸⁷ i Warszawie²⁸⁸, kształcących w zawodzie technik usług kosmetycznych i prowadzonych przez dwa różne organy prowadzące. Obydwie szkoły²⁸⁹ pobrały na uczennicę dotację²⁹⁰, jednak uczennica złożyła NIK oświadczenie, że uczęszczała jedynie do szkoły w Poznaniu, a w szkole w Warszawie nie podjęła nauki. W związku z wątpliwościami NIK, dotyczącymi własnoręczności podpisów uczennicy oraz innych niektórych uczniów tych szkół, NIK zleciła Prezydentom Miasta Poznania i Miasta Stołecznego Warszawy przeprowadzenie w tych szkołach kontroli prawidłowości pobierania dotacji, udzielonej na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ufoz na uczniów kształcących się we wszystkich zawodach w pierwszym semestrze roku szkolnego 2019/2020.

W wyniku kontroli szkoły policealnej w Warszawie Urząd Miasta Stołecznego Warszawy stwierdził, że dotacja w kwocie 492,7 tys. zł została pobrana w nadmiernej wysokości, w związku z tym podlega zwrotowi. Dotyczyło to dotacji: na uczniów, którzy nie spełnili warunku obecności w wymaganej liczbie zajęć (361,7 tys. zł); którzy byli wykazywani do dotacji, mimo że zakończyli naukę w szkole (127,2 tys. zł); których grupa zajęciowa została rozwiązana (870,88 zł); dla których szkoła nie miała dokumentacji rekrutacyjnej (2,9 tys. zł); którzy byli dwukrotnie wykazani w systemie ODPN (jeden uczeń; 108,86 zł)²⁹¹.

²⁸⁵ Kontrola nr LLU/R/22/006 „Pobieranie i wykorzystanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe”.

²⁸⁶ Na podstawie danych SIO uzyskanych z MEiN.

²⁸⁷ Szkoły Policealnej GoWork.pl w Poznaniu.

²⁸⁸ Szkoły Policealnej Centrum Nauki i Biznesu Żak w Warszawie.

²⁸⁹ Ustalono na podstawie informacji i dokumentów (w tym kserokopii list obecności) uzyskanych od niekontrolowanych szkół i organów dotujących.

²⁹⁰ Szkoła w Poznaniu za okres od września 2019 r. do sierpnia 2020 r. w łącznej kwocie 2077,48 zł, a szkoła w Warszawie za okres od listopada 2019 r. do stycznia 2020 r. w kwocie 511,34 zł.

²⁹¹ Było to możliwe, gdyż w jednym przypadku wprowadzono do systemu dane ucznia zawierające jego numer PESEL, a w drugim datę urodzenia ucznia.

Ważniejsze wyniki kontroli

W wyniku kontroli szkoły policealnej w Poznaniu Urząd Miasta Poznania stwierdził, że dotacja w kwocie 59,3 tys. zł została pobrana w nadmiernej wysokości, w związku z tym podlega zwrotowi. Dotyczyło to dotacji na uczniów: których czytelnych podpisów brak było na listach obecności (52,4 tys. zł); na których pobierano dotację mimo skreślenia z listy słuchaczy (6,8 tys. zł). Wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dane identyfikacyjne kontroli	Kontrola nr P/23/067 pn. „Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe”.
Cel główny kontroli	Czy prawidłowo działał system finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy Ministerstwo Edukacji i Nauki zapewniło warunki organizacyjno-prawne do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych? 2. Czy organy dotujące prawidłowo udzielały, rozliczały i kontrolowały dotacje dla szkół niepublicznych? 3. Czy organy prowadzące i szkoły niepubliczne prawidłowo pobierały, wykorzystywały i rozliczały dotacje?
Zakres podmiotowy	<p>Skontrolowano ogółem 13 podmiotów. Kontrolą objęte zostały:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerstwo Edukacji i Nauki. 2. Cztery urzędy miast na prawach powiatu i jedno starostwo powiatowe. 3. Trzy organy prowadzące szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe. 4. Cztery szkoły niepubliczne.
Kryteria kontroli	<p>Ministerstwo Edukacji i Nauki: legalność, gospodarność, rzetelność, celowość (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).</p> <p>Urzędy miast na prawach powiatu i starostwo powiatowe: legalność, gospodarność, rzetelność (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).</p> <p>Organy prowadzące szkoły niepubliczne i szkoły niepubliczne: legalność, gospodarność (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).</p>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli miał związek z zakresem kontroli.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ustawy o NIK, pozyskano dane od:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na etapie przygotowania kontroli – Informatycznego Centrum Edukacji i Nauki dane z SIO organów prowadzących szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe na terenie Polski; MEiN dane identyfikacyjne z SIO wszystkich uczniów wykazanych w latach szkolnych 2019/2020 (od 1 września) – 2021/2022, przez wytypowane organy prowadzące szkoły sieciowe; z rejestru PESEL dane dotyczące 212 osób w wieku powyżej 60 lat wykazanych jako uczniowie w dwóch szkołach niepublicznych pod kątem zweryfikowania, czy żyły w tym okresie; • Na etapie czynności kontrolnych w Ministerstwie Edukacji i Nauki – od kierowników 36 nieobjętych kontrolą urzędów jst szczebla powiatowego, tj. prezydentów 27 miast na prawach powiatu (w tym wszystkich niekontrolowanych miast wojewódzkich) i dziewięciu starostów²⁹², a także od 21 osób zarządzających organami prowadzącymi niepubliczne szkoły sieciowe kształcące osoby dorosłe (stosunkowo dużymi pod względem liczby prowadzonych szkół i kształconych w nich uczniów); • Na etapie czynności kontrolnych w Urzędach Miast Zamość i Opola oraz w Starostwie Powiatowym w Nysie – od nieobjętych kontrolą dotowanych szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe oraz ich organów prowadzących, a także od MEiN (dane SIO dotyczące zdublowanych uczniów);

²⁹² W tym 35 informacji wykorzystano w trakcie kontroli w MEiN, a jedną (od Prezydenta Miasta Gliwice) na etapie przygotowania informacji o wynikach kontroli.

- Na etapie czynności kontrolnych w organach prowadzących i szkołach niepublicznych – od nieobjętych kontrolą szkół i urzędów jst dotujących szkoły pod kątem zweryfikowania osób zidentyfikowanych w SIO jako osoby kształcące się jednocześnie w dwóch (lub więcej) szkołach²⁹³, czy pobierano na nich wielokrotnie dotacje w tym samym czasie; z rejestru PESEL dotyczące wybranych grup osób wykazanych jako uczniowie w wieku powyżej 60 lat pod kątem zweryfikowania, czy żyli w tym okresie; od osób wykazanych jako uczniowie, na których skontrolowany organ prowadzący lub szkoła pobrały dotację, czy faktycznie w danym okresie byli uczniami i uczestniczyli w wymaganej liczbie zajęć (oświadczenia).

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono pięciu jst przeprowadzenie pięciu kontroli doraźnych w publicznych szkołach kształcących osoby dorosłe prowadzonych przez objęte kontrolą (lub powiązane osobowo) organy prowadzące. Dotyczyło to przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobierania w 2022 r. dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 3 ufzo, tj. skontrolowanie, czy: prawidłowo wykazano uczniów szkoły do naliczenia i rozliczenia dotacji, dotacja została pobrana należnie i w prawidłowej wysokości.

Zlecono przeprowadzenie kontroli: Staroście Powiatu Zawierciańskiego – w Publicznej Szkole Policealnej „Pascal” w Zawierciu; Prezydentowi Miasta Gdyni – w Publicznym Zaocznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych „Cosinus Plus” w Gdyni; Prezydentowi Miasta Konina – w Publicznej Szkole Policealnej Florystyki „Żak” w Koninie; Prezydentowi Miasta Łodzi – w Publicznej Szkole Policealnej Kosmetycznej „Żak” w Łodzi; Prezydentowi Wrocławia – w Publicznej Szkole Policealnej Cosinus we Wrocławiu.

W związku z wynikami kontroli doraźnej rozpoznawczej NIK nr LLU/R/22/006 *Pobieranie i wykorzystanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe*, wskazującymi na możliwość pobrania nienależnej dotacji w dwóch szkołach dotowanych przez dwie jst, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono przeprowadzenie dwóch kontroli doraźnych prawidłowości pobierania dotacji (o której mowa w art. 26 ust. 2 ufzo) w pierwszym semestrze roku szkolnego 2019/2020: Prezydentowi Miasta Poznania – w Szkole Policealnej GoWork.pl w Poznaniu oraz Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawa – w Szkole Policealnej Centrum Nauki i Biznesu Żak w Warszawie.

Pozostałe informacje

Kontrole zostały przeprowadzone przez Delegatury NIK w Lublinie, Łodzi, Opolu i we Wrocławiu, w okresie od 12 kwietnia do 23 października 2023 r.

Kryteria wyboru jednostek do kontroli były następujące:

MEiN – jednostkę wybrano do kontroli ze względu na kluczową rolę w określeniu zasad funkcjonowania systemu finansowania szkół niepublicznych, kształcących osoby dorosłe. Urząd odpowiedzialny za inicjatywy legislacyjne w obszarze funkcjonowania i finansowania szkolnictwa niepublicznego, w tym za przygotowanie koncepcji finansowania oświaty i propozycji zmian przepisów upo i ufzo, a także współpracę z jst.

Urzędy miast na prawach powiatu i starostwo powiatowe – do skontrolowania przewidziano urzędy miast na prawach powiatu, na terenie których działało stosunkowo dużo niepublicznych szkół sieciowych kształcących osoby dorosłe oraz wybrane starostwo powiatowe, na terenie którego funkcjonowały tego rodzaju niepubliczne szkoły sieciowe. Przyjęto następujące kryteria doboru: lokalizacja na terenie Delegatury uczestniczącej w kontroli, stosunkowo duża liczba szkół sieciowych dotowanych przez jednostkę, zróżnicowanie jst pod względem liczby mieszkańców, terytorium i wielkości budżetu.

Organy prowadzące szkoły niepubliczne – do kontroli przewidziano trzy organy prowadzące szkoły sieciowe, których siedziby (według KRS) mieściły się na terenie objętym właściwością miejscową uczestniczących w kontroli Delegatur NIK. Przyjęto następujące kryteria doboru: lokalizacja siedziby na terenie

²⁹³ W tym jednej objętej kontrolą lub prowadzonej przez objętą kontrolą organ prowadzący.

Delegatury uczestniczącej w kontroli, duża liczba prowadzonych szkół na terenach różnych województw, duża łączna liczba uczniów na dzień 30 września 2022 r. w szkołach (co najmniej kilka tysięcy).

Szkoły niepubliczne – niepubliczne szkoły policealne lub niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, prowadzone przez objęte kontrolą organy prowadzące, zlokalizowane na terenach objętych właściwością miejscową uczestniczących w kontroli Delegatur NIK. Przyjęto następujące kryteria doboru: lokalizacja na terenie Delegatury uczestniczącej w kontroli, prowadzenie szkoły przez objęty kontrolą organ prowadzący, zróżnicowanie szkół pod względem typu (dwie szkoły policealne, dwa licea ogólnokształcące dla dorosłych).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 41 wniosków (do 12 kierowników jednostek). Zastrzeżenia zostały złożone przez siedem jednostek²⁹⁴, przy czym w przypadku trzech jednostek odmówiono ich przyjęcia ze względu na wniesienie przez osobę nieuprawnioną²⁹⁵. Spośród ogółem 18 wniesionych zastrzeżeń (które zostały przyjęte)²⁹⁶, osiem zostało uwzględnionych w całości²⁹⁷, dwa uwzględnione w części²⁹⁸ i osiem oddalonych²⁹⁹. Na dzień 13 lutego 2024 r. dziewięć jednostek poinformowało o realizacji 31 wniosków pokontrolnych³⁰⁰. Zrealizowane zostały 23 wnioski, w trakcie realizacji były dwa, a niezrealizowanych pozostało 16 wniosków.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 97,2 mln zł³⁰¹.

W związku z wynikami kontroli, NIK podjęła działania dotyczące skierowania:

1. Powiadomień przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, właściwych organów samorządowych o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. Dotyczy to:
 - Prezydenta Miasta Zamość w sprawie stwierdzenia pobrania dotacji w nadmiernej wysokości na uczniów Szkoły Policealnej Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu (Delegatura NIK w Lublinie);
 - Opolskiego Kuratora Oświaty i Lubelskiego Kuratora Oświaty w sprawie stwierdzonych niezgodności w realizacji ramowych planów nauczania odpowiednio w Zaocznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych „Cosinus” w Opolu oraz Szkole Policealnej Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu (Delegatury NIK w Opolu i Lublinie).
2. Zawiadomień Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, organów powołanych do ściągania wykroczeń. Dotyczy zawiadomień

²⁹⁴ UM Lublin, UM Opola, CNIb Żak, Szkoła Policealna Cosinus Plus w Jeleniej Górze, Fundacja Conatus, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu.

²⁹⁵ Fundacja Conatus, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu (w przypadku szkoły w Zamościu odmówiono przyjęcia zastrzeżeń także z powodu ich zgłoszenia po terminie). Na trzy postanowienia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń złożono zażalenie. Prezes NIK utrzymał je w mocy.

²⁹⁶ Cztery zastrzeżenia CNIb „Żak”, dwa Szkoły Policealnej Cosinus Plus w Jeleniej Górze, trzy UM Lublin, dziewięć UM Opola.

²⁹⁷ Dwa CNIb „Żak”, jedno UM Lublin, pięć UM Opola.

²⁹⁸ Jedno CNIb „Żak”, jedno Szkoła Policealna Cosinus Plus w Jeleniej Górze.

²⁹⁹ Jedno CNIb „Żak”, jedno Szkoła Policealna Cosinus Plus w Jeleniej Górze, dwa UM Lublin, cztery UM Opola.

³⁰⁰ MEiN (2 wnioski), UM Lublin (4), UM Zamość (3), Starostwo Powiatowe w Nysie (3), CNIb Żak (3), Grupa Pascal (3), Zaoczne LO Cosinus w Opolu (5), Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim (3), Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu (5).

³⁰¹ Łącznie z kontrolą rozpoznawczą nr LLU/R/22/006 oraz wynikami kontroli zleconych. W tym: uszczuplenie środków lub aktywów – 7639,2 tys. zł; kwoty nienależnie uzyskane – 416 tys. zł; kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 495,7 tys. zł; kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 171,8 tys. zł; kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 95,9 tys. zł; sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 88 380,1 tys. zł; pozyskane korzyści finansowe – 11,1 tys. zł; oszczędności i korzyści finansowe innych podmiotów – 4,3 tys. zł.

o wykroczeniach związanych z naruszeniem przepisów usio³⁰² po kontroli szkół: Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, Zaoczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Cosinus” w Opolu, Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze.

3. Zawiadomień Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK, właściwych organów w przypadku czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność. Dotyczy to zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych: przez osoby, które wydatkowały dotację niezgodnie z przeznaczeniem³⁰³ w CNiB Żak (Delegatura NIK w Łodzi) i w Fundacji Conatus (Delegatura we Wrocławiu), przez Prezydenta Miasta Lublin z powodu dopuszczenia do przedawnienia należności jst³⁰⁴ (Delegatura NIK w Lublinie).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Lublinie	Ministerstwo Edukacji i Nauki w Warszawie	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki od 19 października 2020 r. Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej od 4 czerwca 2019 r. do 18 października 2020 r. Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
2.	Delegatura w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin od 7 grudnia 2010 r.
3.	Delegatura w Lublinie	Urząd Miasta Zamość	Andrzej Wnuk, Prezydent Miasta Zamość od 9 grudnia 2014 r.
4.	Delegatura w Lublinie	Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu	Anna Podolak, Dyrektor Szkoły od 1 września 2023 r. Jolanta Michałek – Śliwińska od 1 września 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r., Agnieszka Sochan od 6 do 31 sierpnia 2020 r., Aneta Iwona Dobrowolska od 2 listopada 2015 r. do 5 sierpnia 2020 r.
5.	Delegatura w Łodzi	Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Spółka z o.o.	Witold Dudaczyk, Prezes Zarządu od 1 listopada 2011 r.
6.	Delegatura w Łodzi	Grupa Pascal Spółka z o.o.	Agnieszka Lampka, Prezes Zarządu
7.	Delegatura w Łodzi	Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim	Agnieszka Gierach, Dyrektor Szkoły, od 27 kwietnia 2020 r. Agata Zajac, p.o. Dyrektora Szkoły, od 24 września 2018 r. do 26 kwietnia 2020 r.
8.	Delegatura w Opolu	Urząd Miasta Opola	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Opola, od 23 października 2018 r.
9.	Delegatura w Opolu	Starostwo Powiatowe w Nysie	Andrzej Kruczkiewicz, Starosta Nyski od 19 listopada 2018 r.
10.	Delegatura w Opolu	Zaoczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Cosinus” w Opolu	Izabela Siedlikowska, Dyrektor Liceum, od 1 kwietnia 2023 r. Ewa Krępa-Nadol, Dyrektor Liceum, od 25 marca 2022 r. do 1 kwietnia 2023 r., Małgorzata Kowalczyk, Dyrektor Liceum, od 10 kwietnia 2019 r. do 25 marca 2022 r., Rafał Kawałko, Dyrektor Liceum od 1 września 2018 r. do 10 kwietnia 2019 r.
11.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia od 19 listopada 2018 r.
12.	Delegatura we Wrocławiu	Fundacja Conatus	Małgorzata Elżbieta Ignasiak, Prezes Zarządu Fundacji Conatus od 13 lutego 2016 r.

³⁰² W związku z art. 100 usio.

³⁰³ Czyn określony w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440).

³⁰⁴ Czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

13.	Delegatura we Wrocławiu	Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze	Beata Płóciennik, Dyrektor Szkoły Urszula Miller, Dyrektor Szkoły od 1 września 2018 r. do 15 marca 2019 r.; Janusz Rybacki, Dyrektor Szkoły od 16 marca 2019 r. do 31 maja 2019 r.; Bożena Lewandowska, Dyrektor Szkoły od 1 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.; Marzena Hryniewicka, Dyrektor Szkoły od 1 stycznia 2020 r. do 31 stycznia 2020 r.; Aneta Rybicka, Dyrektor Szkoły od 1 lutego 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.; Anna Drozd, p.o. Dyrektora Szkoły od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r.
-----	-------------------------	---	--

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Edukacji i Nauki w Warszawie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> MEiN (MEN) podjął działania, które zmniejszyły ryzyko pobierania z budżetów jednostek jest nienależnych kwot dotacji dla szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe W kolejnych rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jest wprowadzano nowy sposób finansowania tych szkół, polegający na podzieleniu dotychczasowej subwencji, naliczanej na uczniów, na dwie części: „za uczestnictwo w zajęciach” i „za zdany egzamin” oraz stopniowym obniżaniu wysokości subwencji „za uczestnictwo w zajęciach”, przy jednoczesnym zwiększaniu subwencji „za zdany egzamin”. Zmniejszyło to ryzyko pobierania znacznych kwot nienależnej dotacji przez szkoły i organy prowadzące zawiązujące liczbę tych uczniów, co było częstym i trudnym do wykrycia nadużyciem. 	<ul style="list-style-type: none"> W okresie objętym kontrolą Minister nie ustalił przyczyn problemów zgłoszonych przez jst, dotyczących istotnych dysfunkcji systemu dotowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe oraz nie zaproponował najbardziej pilnych zmian w ufto lub kompleksowej nowelizacji tego aktu prawnego. Od kwietnia 2022 r. działania MEiN koncentrowały się na uformowaniu grupy roboczej w ramach Zespołu KWRIST.
2.	Urząd Miasta Lublin	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Urząd udzielał dotacje uprawnionym podmiotom, w wymaganych wysokościach, terminach i trybie. Prawidłowo rozliczono dotacje. Do obsługi zadań związanych z dotowaniem szkół niepublicznych dla dorosłych zastosowano system informatyczny. Rzetelnie planowano procesy kontrolne i prawidłowo realizowano kontrole dotacji oświatowych. 	<ul style="list-style-type: none"> Sześć postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dotacji w łącznej kwocie 9303 tys. zł (59,4% kwot objętych kontrolami Urzędu) wszczynano z nieuzasadnioną zwłoką, sięgającą nawet 956 dni, a następnie dochodziło do długotrwałych okresów bezczynności. Skutkowało to przedawnieniem dochodzenia przez Urząd zwrotu dotacji w trzech sprawach w kwocie co najmniej 3742 tys. zł wykorzystanej z naruszeniem prawa w przypadku dotacji wypłaconych w 2017 r. Wynikało m.in. z braku odpowiedniego nadzoru dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialnych za realizację zadania nad przebiegiem procesu skutecznego dochodzenia należności.
3.	Urząd Miejski Wrocławia	Pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> Prawidłowo ustalono stawki dotacji i udzielano dotacji za uczestnictwo w zajęciach oraz dotacji za efekt kształcenia. Do obsługi zadań związanych z dotowaniem szkół niepublicznych dla dorosłych zastosowano system informatyczny. Prawidłowo realizowano zadania jst w zakresie kontroli pobierania i rozliczania dotacji. 	-----
4.	Urząd Miasta Opola	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Prawidłowo udzielono i rozliczono szkołom dotacje na ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz za efekty kształcenia. Stosowano program informatyczny, umożliwiający m.in. zidentyfikowanie miesięcznie każdego ucznia, na którego udzielono dotacji oraz zidentyfikowanie słuchacza wykazanego do dotacji przez więcej niż jedną szkołę. Kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji prowadzone były zgodnie z obowiązującymi planami oraz z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Opola. 	<ul style="list-style-type: none"> Nie podjęto działań zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie określenia kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu Miasta Opola dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 136,2 tys. zł.
5.	Urząd Miasta Zamość	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Prawidłowo naliczono stawki i kwoty dotacji przysługujące szkołom niepublicznym kształcącym osoby dorosłe z tytułu uczestnictwa uczniów w zajęciach oraz za efekty kształcenia. Dotacje wypłacano uprawnionym podmiotom i terminowo, zgodnie 	<ul style="list-style-type: none"> Urząd udzielał i rozliczał dotacje, nie uzyskując danych osobowych uczniów wykazywanych do dotacji przez organy prowadzące te szkoły. Spowodowało to udzielenie w tym samym czasie dotacji dla dwóch szkół na tych samych 27 uczniów w łącznej kwocie 95,9 tys. zł. Świadczyło to o braku należytej staranności

			z przepisami ufzo i uchwałą Rady Miasta Zamość.	<p>przy wydatkowaniu środków publicznych i było niezgodne z zasadą udzielania przez jst dotacji tylko jednej ze szkół, do których uczęszcza dany uczeń, określoną w art. 27 ufzo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urząd nie przeprowadzał kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe; przeprowadzono dwie kontrole pobrania dotacji, obejmujące po jednym miesiącu roku szkolnego, w których zweryfikowano w dwóch dotowanych szkołach prawidłowość wypłaty dotacji na 38 uczniów (w 2022 r.) i na 149 uczniów (w 2023 r.), stanowiących odpowiednio 0,25% i 1,78% łącznej liczby uczniów, na których wypłacono dotację w tych latach.
6.	Starostwo Powiatowe w Nysie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Prawidłowo udzielano i rozliczano dotacje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Działania w zakresie udzielania i rozliczania dotacji były podejmowane wyłącznie w oparciu o informacje otrzymywane od organów prowadzących, bez zapewnionego dostępu do danych osobowych uczniów, przez co nie dochowano należytej staranności przy wydatkowaniu środków publicznych i obowiązku dbałości o prawidłowe nimi gospodarowanie. Skutkiem tego było udzielenie podwójnej dotacji (dla dwóch szkół) na 14 uczniów w kwocie 35,6 tys. zł niezgodnie z określoną w art. 27 ufzo zasadą udzielania przez jst dotacji tylko jednej ze szkół, do których uczęszcza dany uczeń. • Użytkowany w Starostwie program do obsługi szkół publicznych, nie był wykorzystywany do usprawniania procesu udzielania i pobierania dotacji oraz weryfikacji prawidłowości udzielonych i wykorzystanych dotacji dla szkół niepublicznych. • Zarząd Powiatu nie przygotował projektu uchwały organu stanowiącego w związku ze zmianą przepisów ufzo. • Stosowano błędną klasyfikację wydatków. • Nie przeprowadzono analizy ryzyk wystąpienia nieprawidłowości w dotowanych przez Powiat szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe oraz zaniechano planowania kontroli wykorzystania dotacji i kontroli weryfikacji rzetelności informacji o liczbie uczniów uczestniczących w zajęciach.
7.	Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Spółka z o.o.	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • CNIb Żak terminowo składało wnioski o udzielenie dotacji dla badanych czterech niepublicznych szkół policealnych, kształcących osoby dorosłe. • Prawidłowo wnioskowano o wypłatę dotacji za efekt kształcenia. • Objęte próbą dokumenty były kompletne i uprawniały do wypłaty dotacji, na mocy art. 33 ust. 1 pkt 3 ufzo. • Poza jednym przypadkiem, stwierdzonym w analizowanej grupie 50 słuchaczy szkół CNIb Żak, do dotacji za uczestnictwo w zajęciach wykazywano osoby będące uczniami tych szkół. • Wydatki ponoszone ze środków dotacji przyznanej badanym szkołom dokonywane były w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, co było zgodne z art. 35 ust. 3 ufzo. • Rozliczeń rocznych dotacji dokonywano według trybu ustalonego w uchwałach organów dotujących, poza przypadkiem szkoły w Siedlcach, dla której dotację za efekt kształcenia (34 tys. zł) rozliczono w 2020 r. wraz z dotacją bieżącą. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spółka pobrała na uczniów dotację w kwocie 46,1 tys. zł, pomimo niespełnienia warunków określonych w art. 26 ust. 2 i 3 ufzo. Z ośmiu badanych informacji o liczbie uczniów, składanych do organów dotujących oraz list obecności wynikało, że 52 słuchaczy w określonych miesiącach nie uczestniczyło w minimum 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych (kwota udzielonej dotacji wyniosła 18,4 tys. zł). Także przy obliczaniu frekwencji dla 66 słuchaczy nie zastosowano kryterium czytelności podpisu (kwota udzielonej dotacji wyniosła 27,7 tys. zł). • W przypadku 670 osób, na które pobrano łącznie 319,5 tys. zł, CNIb Żak nie miało kompletnych list obecności, stanowiących dowód spełnienia wymogu uczestnictwa uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, potwierdzonego ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na tych listach. • CNIb Żak wykorzystało dotację w łącznej kwocie 98,9 tys. zł (co stanowiło 1% wartości dotacji przyznanej badanym Szkołom w latach 2019-2022, w tym 13 tys. zł w ramach badanej próby 40 wydatków) niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 35 ust. 1 ufzo. Środki dotacji wydatkowano m.in. na premie pracowników (11,2 tys. zł), wynagrodzenia osób, których zakres pracy nie był związany z procesem kształcenia, wychowania lub opieki (87,5 tys. zł) lub na inne cele niezwiązane z tym procesem.
8.	Grupa Pascal Spółka z o.o.	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> • Grupa Pascal przekazywała wnioski o udzielenie dotacji na lata 2019-2023 oraz rozliczenia za te lata do właściwych organów dotujących z wymaganym trybie i terminach. • Miesięczne informacje o liczbie uczniów składane były do właściwych organów dotujących w formach i terminach zgodnych z uchwałami jst. • Co do zasady Spółka prawidłowo wykazywała do dotacji osoby, które spełniały warunki niezbędne do uzyskania dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> • Część środków z dotacji przekazanej w 2020 r. na rzecz Stacjonarnej Policealnej Szkoły Medycznej w Nysie w łącznej kwocie 3,6 tys. zł została wydatkowana na pokrycie kosztów studiów podyplomowych, na które uczęszczała dyrektor tej szkoły, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 ufzo. • Na dokumentach księgowych potwierdzających wydatki, które zostały sfinansowane z dotacji otrzymanej przez Stacjonarną Policealną Szkołę Medyczną w Grudziądzu i Stacjonarną Policealną Szkołę Medyczną w Nysie, nie zamieszczono elementów wymaganych na podstawie uchwał organów stanowiących jst w sprawie dotacji.
9.	Fundacja Conatus	Negatywna	<ul style="list-style-type: none"> • Badanie próby 52 uczniów wykazało, że organ prowadzący wykazywał do dotacji osoby, które spełniały warunki określone w art. 26 ust. 2 ufzo. 	<ul style="list-style-type: none"> • W wyniku badania wykorzystania dotacji opartego na próbie obejmującej 73 dowody księgowe na ogólną kwotę 1 082 218,00 zł, stwierdzono nieprawidłowości w 53 przypadkach na ogólną kwotę 993 848,63 zł (91,8% badanej próby). Polegały one na tym,

			<ul style="list-style-type: none"> Fundacja terminowo, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ufo, przekazywała organom dotującym informację o planowanej liczbie uczniów, na wzorze określonym w uchwałach jst. Organ prowadzący korygował faktyczną liczbę uczniów zgodnie z art. 34 ust. 3 ufo, Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ufo przekazywano dokumenty umożliwiające uzyskanie dotacji za efekt kształcenia. Terminowo dokonywano zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> że: w 27 przypadkach na ogólną kwotę 393 154,00 zł doszło do wykorzystania dotacji niezgodnie z art. 35 ust. 1 ufo, w dwóch przypadkach na ogólną kwotę 3 260,79 zł nie przestrzegano art. 22 ustawy o rachunkowości, w 24 przypadkach na ogólną kwotę 597 433,84 zł prowadzono dokumentację finansową z naruszeniem zasad określonych przez organy dotujące. W przypadku pięciu prowadzonych szkół stwierdzono brak zgłoszenia w ciągu 14 dni zmiany danych, powstałych po wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, do czego zobowiązywał art. 168 ust. 13 upo.
10	Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Żak” z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Prawidłowo wykazywano absolwentów do dotacji za efekt kształcenia. Dotacje bieżące otrzymane od organu dotującego w objętej próbie kwocie przeznaczono na dofinansowanie realizacji zadań Liceum. 	<ul style="list-style-type: none"> Niezgodnie z ufo prowadzono dokumentację potwierdzającą uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Na listach obecności nie zapewniono czytelności podpisów uczniów, na których pobrano dotację. Dopuszczono do składania podpisów dotyczących tych zajęć edukacyjnych, w których następnie podpisani słuchacze nie uczestniczyli. Dyrektor Szkoły wykazała do dotacji uczniów, którzy nie spełnili wymaganego warunku uczestniczenia w zajęciach (w łącznie 13 miesiącach w odniesieniu do pięciu słuchaczy spośród 40 objętych szczegółowym badaniem, tj. w 12,5%). Dodatkowo w przypadku 20 słuchaczy zgłoszonych do dotacji w łącznie trzech miesiącach, nie wykazała spełnienia warunku otrzymania dotacji. Powyższe skutkowało pobraniem nienależnej dotacji w łącznej kwocie 2,5 tys. zł. Szkoła niezgodnie ze stanem faktycznym przekazała dane dotyczące dat rozpoczęcia i zakończenia nauki przez słuchaczy oraz dane dotyczące trybu nauki dla czterech semestrów wiosennych w roku szkolnym 2021/2022.
11	Zaoczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „Cosinus” w Opolu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Prawidłowo wykazywano liczbę absolwentów celem uzyskania dotacji za efekt kształcenia. 	<ul style="list-style-type: none"> Nieprawidłowo wykazywano słuchaczy do dotacji za uczestnictwo w zajęciach, co skutkowało pobraniem nienależnej dotacji w kwocie 2,1 tys. zł i dotyczyło to 17 z 40 (42,5%) objętych próbą słuchaczy. Do SIO nie przekazano lub przekazano niezgodnie ze stanem faktycznym dane dotyczące uczniów. Prowadzono dokumentację przebiegu nauczania niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie zapewniono prawidłowej realizacji planów nauczania.
12	Szkoła Policealna „Cosinus Plus” w Jeleniej Górze	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Szkoła realizowała obowiązki prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania oraz wprowadzania danych do SIO. Szkoła prawidłowo wykazywała swoich absolwentów do dotacji za efekt kształcenia. Zapewniono słuchaczom odpowiednie warunki realizacji kształcenia. pozytywnie oceniono wykorzystanie środków dotacji przez Szkołę. 	<ul style="list-style-type: none"> Na 78 skontrolowanych dzienników lekcyjnych 20 zawierało braki. W przypadku 22 na 40 zbadanych słuchaczy dane wprowadzone do SIO nie były zgodne z dokumentacją przebiegu nauczania. Nieprawidłowo wykazywano do dotacji słuchaczy, którzy nie spełniali warunku uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu – było to 11 słuchaczy na 40 skontrolowanych (27,5%) i dotyczyło łącznie 28 miesięcy, na kwotę nadmiernie pobranej dotacji w wysokości łącznej 9 tys. zł. Szkoła otrzymała także dotację w nadmiernej wysokości w każdym badanym roku budżetowym, łącznie 9 tys. zł (8,9% kwoty z badanej próby), mimo iż poprawnie wykazała, że słuchacze, na których została pobrana (22 na 40 skontrolowanych), nie spełnili w danym miesiącu wymaganego warunku uczestnictwa w zajęciach. Powyższej kwoty Szkoła nie zwróciła.
13	Szkoła Policealna Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Zamościu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> Szkoła wykazywała liczbę uczniów uprawnionych do dotacji za uczestnictwo w zajęciach zgodnie z liczbą uczniów wynikającą z dokumentacji przebiegu nauczania. Szkoła prawidłowo wykazywała uczniów do dotacji za efekt kształcenia. Zapewniono słuchaczom odpowiednie warunki do realizacji kształcenia. Skontrolowane wydatki przeznaczono na realizację zadań szkoły w zakresie kształcenia. 	<ul style="list-style-type: none"> Niezgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzono listy obecności, które nie były integralną częścią dziennika lekcyjnego Stwierdzono przypadki składania nieczytelnych podpisów na listach przez uczniów, co skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 26,6 tys. zł. Niezgodnie z dokumentacją przebiegu nauczania wykazywania w SIO dane dotyczące liczby uczniów na dzień 30 września oraz dane dziedzinowe słuchaczy; Niezgodnie z przepisami prowadzono niekłą dokumentację przebiegu nauczania.

* pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

6.2.1. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³⁰⁵

Analiza stanu prawnego

W świetle art. 35 upo nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia. Zgodnie z art. 1 pkt 10 upo system oświaty zapewnia m.in. możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych. Osoby pełnoletnie oraz kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym są przyjmowane do szkoły, mogą kształcić się w publicznych i niepublicznych szkołach dla dorosłych, zdefiniowanych w art. 4 pkt 29 upo jako szkoły (ośmioletnie szkoły podstawowe i szkoły ponadpodstawowe – czteroletnie licea ogólnokształcące³⁰⁶), w których stosuje się odrębną organizację kształcenia. Jednocześnie osoby, które spełniły obowiązek szkolny, mogą także w ramach tzw. kształcenia ustawicznego³⁰⁷, oprócz szkół dla dorosłych, kształcić się w innych typach publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych, tj. branżowych szkołach II stopnia i szkołach policealnych³⁰⁸. Stosownie do art. 117 ust. 3 upo kształcenie ustawiczne może być prowadzone w formie dziennej, stacjonarnej lub zaocznej. Kształcenie w formie dziennej odbywa się przez 5 dni w tygodniu albo przez 6 dni w tygodniu (art. 4 pkt. 29a), stacjonarnej – przez 3 lub 4 dni w tygodniu (art. 4 pkt 29b), zaocznej – co 2 tygodnie przez 2 dni, a w uzasadnionych przypadkach - co tydzień przez 2 dni (art. 4 pkt 29c)³⁰⁹. W szkole dla dorosłych kształcenie odbywa się w formie stacjonarnej lub zaocznej (art. 18 ust. 2b).

Szkoła może być szkołą publiczną albo niepubliczną (art. 8 ust. 1), zakładaną i prowadzoną przez jst lub inną osobę prawną lub fizyczną (art. 8 ust. 2). Organem prowadzącym szkołę niepubliczną może być inna niż jst osoba prawna lub osoba fizyczna (art. 8 ust. 3).

Zgodnie z art. 14 ust. 3 upo szkołą niepubliczną niebędącą szkołą artystyczną jest szkoła, która: realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego; realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu; stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w ust. 1 pkt 5; prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych; w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego; zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w pkt 2, mających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych; stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla szkół publicznych.

Stosownie do art. 19 ust. 2 upo ukończenie: liceum ogólnokształcącego umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego (pkt 2); branżowej szkoły II stopnia umożliwia uzyskanie dyplomu zawodowego w zawodzie nauczonym na poziomie technika, po zdaniu egzaminu zawodowego w danym zawodzie, oraz uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego (pkt 5); szkoły policealnej umożliwia uzyskanie dyplomu zawodowego po zdaniu egzaminów zawodowych w danym zawodzie (pkt 7).

³⁰⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.

³⁰⁶ O których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a upo

³⁰⁷ W rozumieniu art. 4 pkt 30 i art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy.

³⁰⁸ O których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. e i f upo.

³⁰⁹ We wskazanych przepisach art. 4 podano dla wszystkich tych form dodatkowe przepisy uszczegóławiające organizację tygodnia pracy szkoły, wydane przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na podstawie art. 111 pkt 14 upo, jednak nie dotyczą one szkół niepublicznych, w związku z tym je pominięto.

Organ prowadzący szkołę (art. 10 ust. 1) odpowiada za jej działalność, a do jego zadań należy m.in.: zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt 1); zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym (pkt 2 – nie dotyczy kształcenia ustawicznego); wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (pkt 3); zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości³¹⁰, i obsługi organizacyjnej szkoły; (pkt 4); wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych (pkt 5); wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły (pkt 6). W myśl art. 10 ust. 2 upo organy prowadzące szkoły, inne niż jst, mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół.

Zasady i procedura zakładania szkół niepublicznych została określona w art. 168 upo. Zgodnie z art. 168 ust. 1 osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jst obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek (w przypadku szkół ponadpodstawowych jest to powiat lub miasto na prawach powiatu). Zgodnie z art. 180 ust. 1 nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty.

6.2.2. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³¹¹

W ustawie, która uregulowała m.in. zasady udzielania dotacji szkołom niepublicznym, szkołę kształcąca osoby, które ukończyły 18 lat, zdefiniowano jako szkołę, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. W świetle art. 2 pkt 30 ufzo należy przez to rozumieć szkołę podstawową dla dorosłych, liceum ogólnokształcące dla dorosłych, branżową szkołę II stopnia i szkołę policealną.

Stosownie do art. 26 ust. 2 ufzo niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym³¹², w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności (art. 26 ust. 3). Dotacja przysługuje za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek uczęszczania na zajęciach (art. 26 ust. 4). W przypadku niepublicznych szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja przysługuje również na każdego absolwenta szkoły do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę (art. 26 ust. 7).

³¹⁰ Dotyczy: prowadzenia, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów; wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego; sporządzania sprawozdań finansowych; gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą o rachunkowości.

³¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1400.

³¹² Zgodnie z art. 2 pkt 16 lit. b ufzo organem rejestrującym jest jednostka samorządu terytorialnego dokonująca wpisu do ewidencji, o którym mowa w art. 168 ust. 1 ustawy upo. W związku z zakresem kontroli – powiaty i miasta na prawach powiatu.

Oprócz wskazanej dotacji na zapisanego do szkoły i uczęszczającego na zajęcia ucznia, niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, niepubliczne branżowe szkoły II stopnia i niepubliczne szkoły policealne, zgodnie z art. 26 ust. 5 ufzo mogą otrzymać jeszcze dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym, na każdego ucznia, który uzyskał świadectwo dojrzałości³¹³, certyfikat kwalifikacji zawodowej³¹⁴ lub dyplom zawodowy³¹⁵ dotację w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia, w części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku budżetowym, w którym ukończył on tę szkołę, należnej z tytułu uzyskania odpowiednio świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej lub dyplomu zawodowego; stosownie do art. 26 ust. 6 dotacja ta jest wypłacana jednorazowo, na rachunek bankowy szkoły lub zespołu szkół, w terminie 30 dni od dnia złożenia przez organ prowadzący zaświadczenia oraz kopii świadectwa ukończenia szkoły i może być wykorzystana także na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły (o których mowa w art. 35 ust. 1 ufzo), poniesionych przez szkołę w okresie czterech lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji (w przypadku dotacji przyznanej na ucznia niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych); dwóch lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji (w przypadku dotacji przyznanej na ucznia niepublicznej branżowej szkoły II stopnia lub niepublicznej szkoły policealnej).

W art. 27 ust. 1 ufzo wprowadzono zasadę, że jeżeli jst uzyskała informację, że uczeń szkoły, o której mowa m.in. w art. 26 ust. 2, jest uczniem więcej niż jednej szkoły dotowanej przez tę jednostkę, występuje do tych szkół o uzyskanie od rodzica ucznia albo pełnoletniego ucznia pisemnego oświadczenia wskazującego jedną z tych szkół jako szkołę, do której uczeń uczęszcza w danym roku szkolnym, i przekazanie go tej jst, w terminie 30 dni od dnia tego wystąpienia. Dotację, od miesiąca następującego po miesiącu otrzymania oświadczenia, otrzymuje szkoła wskazana w tym oświadczeniu (art. 27 ust. 2). Jeżeli jst nie otrzymała oświadczenia, dotację otrzymuje, do miesiąca poprzedzającego miesiąc udzielenia dotacji jednej szkole, zgodnie z ust. 2, ta szkoła, w której uczeń jest wpisany do księgi uczniów jako pierwszy. Jeżeli uczeń został wpisany do księgi uczniów w tym samym terminie w więcej niż jednej szkole, dotację otrzymuje szkoła wskazana przez jst (art. 27 ust. 3). Nie ma przepisów prawnych zabraniających uczniowi uczęszczania do więcej niż jednej szkoły. Do wejścia w życie ufzo, jeżeli uczeń był uczniem wielu szkół (najczęściej dotyczyło to szkół takich jednostek oświatowych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki), to dotacja przysługiwała każdej z nich w pełnej wysokości. Od wejścia w życie ufzo, jeżeli uczeń jest uczniem więcej niż jednej dotowanej szkoły, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, to dotację od momentu wskazanego w ustawie otrzymuje tylko jedna szkoła. Zasada ta obowiązuje tylko w przypadku kilku szkół prowadzonych na terenie danej jst (powiatu, miasta na prawach powiatu), w przypadku gdy uczeń jest uczniem kilku szkół funkcjonujących na terenie różnych jst, nie ma takiego ograniczenia w przekazywaniu dotacji.

Warunki przekazywania dotacji określono w art. 33 ufzo. Zgodnie z art. 33 ust. 1 dotacje są przekazywane pod warunkiem, że: organ prowadzący szkołę przekaze organowi dotującemu informację o planowanej liczbie uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku bazowego (pkt 1); szkoła przekaze dane do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego (pkt 2); w przypadku dotacji udzielanych na uczniów, którzy ukończyli szkołę i uzyskali świadectwo maturalne, stosowny certyfikat lub dyplom zawodowy – organ prowadzący szkołę przekaze, w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym uczeń ukończył niepubliczną szkołę, zaświadczenie o uzyskaniu świadectwa dojrzałości, certyfikatu lub dyplomu zawodowego, wydane przez okręgową

³¹³ W przypadku niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i niepublicznej szkoły branżowej II stopnia.

³¹⁴ Z kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie, w zakresie której kształcenie było prowadzone w branżowej szkole II stopnia – w przypadku niepublicznej branżowej szkoły II stopnia.

³¹⁵ W przypadku niepublicznej szkoły policealnej.

komisję egzaminacyjną na wniosek organu prowadzącego oraz kopię świadectwa ukończenia szkoły przez ucznia poświadczoną za zgodność z oryginałem przez dyrektora tej szkoły (pkt 3).

Dotacje są przekazywane na rachunek szkoły lub zespołu szkół, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego (art. 34 ust. 1). Przekazywane są na każdego ucznia, będącego w danym miesiącu roku uczniem (ust. 2). Jeżeli faktyczna liczba uczniów szkoły, spełniających warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu jest inna niż liczba uczniów, na których przekazano część dotacji na dany miesiąc, część dotacji na następny miesiąc jest przekazywana na liczbę uczniów skorygowaną o różnicę między liczbą uczniów, na których przekazano część dotacji na dany miesiąc, a faktyczną liczbą uczniów szkoły, spełniających warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (ust. 3).

W art. 35 określono cele, na które może być wykorzystana dotacja. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ufo dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej oraz mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków:

- bieżących szkoły (w świetle art. 35 ust. 2 należy je rozumieć zgodnie z art. 236 ust. 2 ufp³¹⁶), obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, w tym na: roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę w szkole w przeliczeniu na maksymalny wymiar czasu pracy (w wysokości nieprzekraczającej 150% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³¹⁷); roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej w szkole oraz osoby fizycznej prowadzącej szkołę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły (w wysokości nieprzekraczającej wskazanych powyżej kwot); sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 upo, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami³¹⁸; w świetle art. 35 ust. 2b wynagrodzenie osoby fizycznej, która w tej samej szkole otrzymuje jednocześnie wynagrodzenie na podstawie umowy o pracę i na podstawie umowy cywilnoprawnej nie może łącznie przekroczyć wysokości 150% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego;
- na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących: książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, sprzęt rekreacyjny i sportowy dla uczniów, meble, pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³¹⁹, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ufo dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w ust. 1,

³¹⁶ Zgodnie z tym przepisem przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi.

³¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 984, ze zm.

³¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm. Zgodnie z tym przepisem badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu kandydatów i uczniów, o których mowa w art. 82 ust. 2 pkt 3, jest finansowane przez organ prowadzący szkołę w rozumieniu art. 4 pkt 16 upo.

³¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.

poniesionych w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku dotyczą te zadania.

Organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji (art. 36 ust. 1 ufzo). Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 – także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji (art. 36 ust. 2). Szkoła ma obowiązek udostępnienia dokumentacji oraz list obecności w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji (art. 36 ust. 3). Organ dotujący, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przetwarza dane osobowe: uczniów znajdujące się w dokumentacji oraz osób fizycznych zatrudnionych, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, szkołach oraz osób fizycznych prowadzących szkołę, jeżeli pełnią funkcję dyrektora szkoły, w związku z przeprowadzaniem kontroli w zakresie przeznaczania dotacji na wynagrodzenia, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych (art. 36 ust. 4). Kontrola może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana (art. 36 ust. 5). W przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli przez szkołę lub przez organ prowadzący, organ dotujący wzywa do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie (art. 36 ust. 6). Po bezskutecznym upływie terminu, określonego w wezwaniu, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole czynności kontrolnych (art. 36 ust. 7). Środki przekazane szkole za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych (art. 36 ust. 8).

W myśl art. 37 ust. 1 ufzo, jeżeli szkoła nie przekazała rozliczenia wykorzystania dotacji za rok bazowy lub nie dokonała w rozliczeniu korekty błędów w terminie wskazanym przez organ dotujący; nie przekazała informacji o liczbie uczniów, na których jest udzielana dotacja zgodnie z art. 34 ust. 2, w terminie określonym w uchwale, o której mowa w art. 38 ust. 1; nie wykonała decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją; organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący do wykonania tych działań w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole dotacji do dnia wykonania tych działań (art. 37 ust. 2). Środki przekazane szkole za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych (art. 37 ust. 3).

Organ stanowiący jst, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie uczniów oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji (art. 38 ust. 1 ufzo). Organ dotujący, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, przetwarza dane osobowe uczniów

w szkołach, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych (art. 38 ust. 2).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 2 i 4 ufzo kwota dotacji ulega aktualizacji w wyniku zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, dokonanej na podstawie art. 45 oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Aktualizacji kwoty dotacji dokonuje się: w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy, w październiku roku budżetowego, w dowolnym miesiącu roku budżetowego (art. 43 ust. 2). Zaktualizowana kwota dotacji obowiązuje odpowiednio (w odniesieniu do zapisów art. 43 ust. 2) pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji, pierwszego dnia listopada roku budżetowego, pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu aktualizacji (art. 43 ust. 3). Jeżeli wysokość dotacji uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji na ucznia, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa w art. 26 ust. 2, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych na ucznia od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji (art. 43 ust. 4). W przypadku wyrównywania kwoty dotacji średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji na ucznia, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, może zwiększyć się maksymalnie o 50% albo zmniejszyć się maksymalnie o 25% średniej arytmetycznej części dotacji przekazanych na ucznia od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji (art. 43 ust. 5). W przypadku nieprzekazania dotacji na rachunek bankowy szkoły w wymaganym terminie z winy organu, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin przekazania dotacji (art. 48 ust. 1).

Czynności podejmowane przez organ dotujący, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40-art. 41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³²⁰, w związku z czym podlegają kontroli sądów administracyjnych (art. 47 ufzo).

Zasady zwrotu dotacji udzielanych na podstawie ufzo określają przepisy art. 251 i 252 ufp. Zgodnie z art. 251 ust. 1 ww. ustawy, dotacje udzielone z budżetu jst w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 ufp. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach (art. 251 ust. 4). Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1-3 (art. 251 ust. 5). W świetle art. 252 ufp dotacje udzielone z budżetu jst wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia takich okoliczności (ust. 1). Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jst w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (ust. 3).

³²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.

Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (ust. 4). Zwrotowi do budżetu jst podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (ust. 5). Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jst nalicza się począwszy od dnia: przekazania z budżetu jst dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; następującego po upływie terminów zwrotu w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości (ust. 6).

W związku z udzielaniem dotacji dla szkół niepublicznych dodatkowo należy także zwrócić uwagę na przepisy dotyczące udzielania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne (niebędące jst) lub fizyczne. W świetle art. 25 ust. 3 ufzo prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 25 ust. 5 ufzo szkoły te otrzymują dotacje także na tzw. „efekt kształcenia”. Udzielanie dotacji na ucznia w tych szkołach publicznych nie jest uwarunkowane uczestnictwem ucznia, tak jak w przypadku uregulowań art. 26 ust. 2 ufzo, od uczestniczenia ucznia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.

6.2.3. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej³²¹

W świetle art. 2 usio, system informacji oświatowej stanowią baza danych systemu informacji oświatowej oraz system teleinformatyczny. Administratorem bazy danych SIO jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (art. 6 ust. 1). W systemie informacji oświatowej są gromadzone i przetwarzane m.in. dane dotyczące niepublicznych szkół, o których mowa w art. 2 upo oraz m.in. dane osobowe uczniów tych szkół (art. 3). Stosownie do art. 4 usio baza danych SIO jest to centralny zbiór danych, prowadzony przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w skład którego wchodzi np. następujące zbiory danych: zbiór danych dotyczący szkół i placówek oświatowych oraz ich zespołów – Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych; zbiory innych niż objęte RSPO danych dotyczących szkół i placówek oświatowych, zwane dalej "zbiórami danych szkół i placówek oświatowych"; zbiory danych dotyczących uczniów; zbiory danych dotyczących nauczycieli. W RSPO są gromadzone dane identyfikacyjne szkół i placówek oświatowych, określone w art. 7 usio. W bazie danych SIO, w zbiorach danych uczniów, są gromadzone dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe uczniów (art. 10). Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o SIO, bazy danych oświatowych są prowadzone w formie elektronicznej.

W myśl art. 108 usio, podmiotami prowadzącymi bazy danych oświatowych są w szczególności szkoły i jst (ust. 1 i 8). Szkoły prowadzą bazy danych oświatowych obejmujące zbiory danych, o których mowa w art. 107 ust. 2–4 (szczegółowo określone w tych przepisach dane dotyczą szkoły, uczniów i nauczycieli), z zastrzeżeniem art. 107 ust. 7 ustawy (w przypadku szkół prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż jst zbiory te nie zawierają niektórych danych określonych w tym przepisie). Jst prowadzą bazy danych oświatowych obejmujące zbiory danych z baz danych oświatowych m.in. szkół niepublicznych, prowadzonych przez inne niż jst osoby prawne i osoby fizyczne, dla których są organem prowadzącym ewidencję, o której mowa w art. 168 ust. 1 upo (art. 108 ust. 8 pkt 1 lit. b). Szkoły, jako podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, obowiązane są do sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych gromadzonych przez nie w bazach danych oświatowych (art. 111 ust. 1; za wykonanie tych obowiązków

³²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2597, ze zm.

odpowiada, zgodnie z art. 111 ust. 6 pkt 1, dyrektor szkoły). Jst, jako podmioty gromadzące dane przekazane z innych baz danych oświatowych, obowiązane są do sprawdzania kompletności danych przekazywanych im z innych baz danych oświatowych; poprawności danych przekazywanych im z innych baz danych oświatowych z danymi uzyskanymi w ramach nadzoru sprawowanego przez te podmioty na podstawie odrębnych przepisów (art. 111 ust. 2 i 3; za wykonanie tych obowiązków odpowiada, zgodnie z art. 111 ust. 6 pkt 2, prezydent miasta lub starosta), a w przypadku stwierdzenia odpowiednio niekompletności lub niepoprawności danych przekazanych z innych baz danych oświatowych lub powzięcia wątpliwości co do ich zgodności ze stanem faktycznym, obowiązane są niezwłocznie powiadomić o stwierdzonych nieprawidłowościach podmiot, który wprowadził te dane do bazy danych oświatowych (art. 111 ust. 4). Podmiot, który wprowadził dane do bazy danych oświatowych, obowiązany jest niezwłocznie usunąć stwierdzone nieprawidłowości i ponownie przekazać pełne zbiory danych (art. 111 ust. 5).

Dane identyfikacyjne niepublicznych szkół, wpisanych do prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego ewidencji niepublicznych szkół oraz ich zespołów do RSPO, są obowiązane przekazywać jst prowadzące tę ewidencję (art. 33 pkt 1 lit. c usio). Dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe do zbioru danych ucznia przekazują: w związku z nauką ucznia – szkoła, do której uczeń uczęszcza; w związku z egzaminem maturalnym i egzaminem zawodowym przeprowadzanymi przez okręgowe komisje egzaminacyjne – okręgowe komisje egzaminacyjne (art. 42 pkt 3 i 10). Przekazanie danych do bazy danych SIO jest równoznaczne z potwierdzeniem przez kierownika podmiotu zobowiązanego do przekazywania danych do bazy danych SIO zgodności przekazanych danych ze stanem faktycznym i dokumentacją szkoły, placówki oświatowej lub innej jednostki wykonującej zadania z zakresu oświaty (art. 49).

Dane identyfikacyjne ucznia (zgodnie z art. 11 ustawy), zgromadzone w bazie danych SIO w zbiorze danych dotyczących uczniów, obejmują imię, nazwisko i numer PESEL, a w przypadku ucznia, który nie ma numeru PESEL - imię (imiona), nazwisko, płeć, datę urodzenia, serię i numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz – jeżeli uczeń nie jest obywatelem polskim – kraj pochodzenia i dane dotyczące statusu ucznia. Dane dziedzinowe w związku z nauką ucznia w szkole (zgodnie z art. 14 usio) obejmują: miejsce zamieszkania ucznia (pkt 1); klasę, semestr i oddział, do którego uczeń uczęszcza (pkt 2); zawód w przypadku ucznia szkoły ponadpodstawowej prowadzącej kształcenie zawodowe (pkt 5); miejsce odbywania praktycznej nauki zawodu w przypadku ucznia szkoły ponadpodstawowej prowadzącej kształcenie zawodowe (pkt 6); formę kształcenia stacjonarną lub zaoczną – w przypadku ucznia szkoły dla dorosłych (pkt 8); formę kształcenia dzienną, stacjonarną lub zaoczną – w przypadku ucznia odpowiednio branżowej szkoły II stopnia, szkoły policealnej lub policealnej szkoły artystycznej (pkt 8a); informację, jakiego języka obcego uczeń się uczy (pkt 15); uzyskanie albo nieuzyskanie promocji (pkt 19) ukończenie albo nieukończenie szkoły (pkt 21); datę rozpoczęcia i datę zakończenia nauki w szkole (pkt 31). Dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe ucznia przekazuje do bazy danych SIO szkoła (art. 44 ust. 1 tej ustawy). Dane identyfikacyjne ucznia podlegają weryfikacji z danymi osobowymi ucznia zawartymi w rejestrze PESEL (ust. 2). W przypadku pozytywnej weryfikacji w systemie PESEL, do zbioru danych uczniów w bazie danych SIO jest przekazywane drugie imię (imiona), płeć, data i miejsce urodzenia oraz obywatelstwo ucznia (ust. 3). W przypadku ucznia, który nie ma numeru PESEL, szkoła przekazuje do bazy danych SIO dane identyfikacyjne wraz z danymi dziedzinowymi tego ucznia (ust. 13).

Na podstawie art. 30 usio, podmiot zobowiązany do przekazywania danych do zbioru danych szkoły i zbioru danych ucznia przekazuje dane do bazy danych SIO, w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana w stanie faktycznym. Podmiot zobowiązany do przekazywania danych do RSPO, przekazuje dane identyfikacyjne szkoły w terminie 7 dni od dnia dokonania wpisu do ewidencji niepublicznych szkół (art. 34 ust. 1 tej ustawy). W przypadku zmiany danych

szkoły niepublicznej podmiot zobowiązany do przekazywania danych szkoły do RSPO przekazuje do RSPO aktualne dane w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania od organu prowadzącego. Organ prowadzący informuje podmiot zobowiązany do przekazywania danych szkoły do RSPO o zmianie danych objętych RSPO w terminie 7 dni od dnia zmiany (art. 36 ust. 3).

Stosownie do art. 50 ust. 1 usio, na podstawie danych zgromadzonych w bazie danych SIO, zawartych w zbiorach danych szkół, zbiorach danych uczniów oraz zbiorach danych nauczycieli, według stanu na dzień 30 września, sporządzane są m.in. zestawienia zawierające dane dotyczące liczby uczniów i liczby etatów nauczycieli, niezbędne do dokonania podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jst. Zestawienia te są udostępniane w bazie danych SIO jst nie później niż do dnia 15 grudnia, a jeżeli dzień ten wypada w dniu ustawowo wolnym od pracy, w najbliższym dniu roboczym, a następnie jst, w terminie 30 dni od dnia udostępnienia w bazie danych SIO zestawień, potwierdzają prawdziwość danych zawartych w zestawieniach (art. 50 ust. 2 i 3). Jeżeli jst lub minister prowadzący szkołę lub placówkę oświatową stwierdzi nieprawdziwość danych przekazanych do bazy danych SIO przez szkołę lub poweźmie wątpliwość co do prawdziwości tych danych, niezwłocznie przekazuje o tym powiadomienie do bazy danych SIO oraz informuje szkołę, która przekazała dane do bazy danych SIO, o konieczności sprawdzenia przekazanych danych (art. 50 ust. 5). Szkoła, która przekazała do bazy danych SIO dane, których dotyczy powiadomienie, potwierdza prawdziwość danych w bazie danych SIO oraz informuje o tym jst lub dokonuje modyfikacji danych i przekazuje do bazy danych SIO zmodyfikowane dane oraz informuje o tym jst (art. 50 ust. 6).

Kto wbrew obowiązkowi nie przekazuje danych do bazy danych SIO lub przekazuje dane niezgodne z prawdą, podlega karze grzywny (art. 100 ust. 1 usio).

W art. 31 usio upoważniono ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej w zbiorach danych szkół i placówek oświatowych, zbiorach danych jednostek, zbiorach danych uczniów i zbiorach danych nauczycieli oraz terminy przekazywania do bazy danych SIO danych. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej³²².

6.2.4. Funkcjonowanie szkół i ich dotowanie w okresie pandemii COVID-19

W okresie pandemii COVID-19 nastąpiły zmiany w funkcjonowaniu jednostek systemu oświaty. Na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19³²³ nastąpiło czasowe zawieszenie zajęć w publicznych i niepublicznych jednostkach systemu oświaty wymienionych w ww. przepisie, w tym szkół wszystkich typów od 12 marca do 31 sierpnia 2020 r. Dalsze zawieszenie prowadzenia zajęć wprowadzone zostało rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19³²⁴ oraz jego kolejnymi zmianami: od 19 października do 24 października 2020 r. ograniczono w całości funkcjonowanie publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych w powiatach znajdujących się w obszarze

³²² Dz. U. poz. 1663, ze zm.

³²³ Dz. U. poz. 410, ze zm. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 31 sierpnia 2020 r.

³²⁴ Dz. U. poz. 1389, ze zm. Uchylone z dniem 29 marca 2021 r.

czerwonym³²⁵; od 24 października do 29 listopada 2020 r. oraz od 18 stycznia do 11 kwietnia 2021 r. na obszarze kraju ograniczono funkcjonowanie m.in. publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych. W okresie zawieszenia zajęć, zadania jednostek systemu oświaty były realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Czasowe ograniczenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz prowadzenie zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość nie naruszyło praw jednostek systemu oświaty prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego do dotacji. Organy dotujące nie zostały zwolnione z obowiązku dotowania tych jednostek. W sytuacji zawieszenia zajęć szkolnych, w przypadku szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, weryfikacja liczby uczniów uczestniczących w zajęciach stała się niemożliwa do przeprowadzenia. Z tego względu, wprowadzono regulację szczególną, tj. przepis § 10 rozporządzenia COVID-19. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym do 28 czerwca 2020 r., do ustalania dotacji za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania szkoły, nie stosuje się przepisów art. 26 ust. 2 ufzo w zakresie dotyczącym uzależnienia otrzymania dotacji na ucznia od jego uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, oraz art. 26 ust. 3 ufzo (dotyczącym potwierdzenia uczestnictwa podpisami). Wprowadzona regulacja wykluczała zatem obowiązek ustalania prawa do dotacji dla niepublicznych szkół w oparciu o stwierdzone listy obecności uczniów począwszy od miesiąca marca 2020 r. Szkoła niepubliczna nabywała więc prawo do dotacji, bez bieżącej weryfikacji warunku uczestnictwa uczniów w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Z dniem 1 marca 2020 r. weszła również w życie zmiana § 10 rozporządzenia COVID-19³²⁶ – na mocy nowelizacji dodano w nim ust. 1a, ustalając, że do określenia prawa do dotacji przyjmuje się liczbę uczniów, którzy w lutym 2020 r. spełnili warunek uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych.

W związku z przedłużającym się okresem zawieszenia zajęć (uczniowie nie powrócili do szkół do końca zajęć dydaktyczno-wychowawczych roku szkolnego 2019/2020) i koniecznością uregulowania zasad przyznawania dotacji w okresie wakacji, z dniem 29 czerwca 2020 r. zmieniono brzmienie § 10 rozporządzenia COVID-19. Zgodnie z obowiązującym do 31 sierpnia 2020 r. przepisem § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, do ustalenia dotacji za okres od 1 marca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r. w dalszym ciągu nie należało stosować przepisów art. 26 ust. 2 ufzo. Punktem odniesienia w zakresie ustalenia frekwencji uczniów spełniających warunek uczestnictwa w zajęciach w co najmniej 50% w dalszym ciągu pozostawał miesiąc luty 2020 r. Dotacja przysługiwała na każdego ucznia, który w tym miesiącu spełnił ten warunek.

Z dniem 1 września 2020 r. uchylono regulację § 10 ust. 1–1b i ust. 3–8 rozporządzenia COVID-19. Utrzymano treść przepisu § 10 ust. 2 rozporządzenia, na podstawie którego w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do końca września 2020 r. nie stosuje się przepisu art. 34 ust. 3 ufzo. Oznaczało to, że za miesiąc wrzesień należało przekazać dotację bez korygowania o liczbę uczniów, lecz na podstawie informacji o liczbie uczniów. W związku ze zmianą przepisów rozporządzenia COVID-19, z dniem 1 września 2020 r. wprowadzono dodatkowe regulacje, będące konsekwencją zmian przyjętego modelu zawieszania zajęć. Na podstawie § 18 ust. 2a – ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych

³²⁵ Określonych w wykazie stanowiącym załącznik do przepisów wydanych na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.).

³²⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 564).

i niepublicznych szkołach i placówkach³²⁷, dyrektor, za zgodą organu prowadzącego i po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, mógł zawiesić zajęcia na czas oznaczony, jeżeli ze względu na aktualną sytuację epidemiologiczną może być zagrożone zdrowie uczniów. O zawieszeniu zajęć dyrektor zawiadamiał organ sprawujący nadzór pedagogiczny oraz organ rejestrujący, o którym mowa w art. 2 pkt 16 ufzo (jeżeli zawieszenie dotyczyło szkoły publicznej lub niepublicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego).

Z uwagi na przyjęte rozwiązania, a w szczególności założenie, że ograniczenie to będzie miało charakter czasowy, a także może być kierowane do pewnej grupy uczniów, w § 10 rozporządzenia COVID-19 dodano ust. 9-13. W przypadku ograniczenia funkcjonowania szkoły dotowanej na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo, warunek dotyczący uczestnictwa ucznia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, z których uczeń nie został zwolniony ustalało się w danym miesiącu w odniesieniu do okresu, w którym danego ucznia nie obejmowało ograniczenie funkcjonowania szkoły (np. za część miesiąca). Okres ten nie mógł być jednak krótszy niż 40% czasu przeznaczanego na obowiązkowe zajęcia edukacyjne. Jeżeli okres, w którym danego ucznia nie obejmuje ograniczenie funkcjonowania szkoły, w danym miesiącu był krótszy niż 40%, to uznawano, że uczeń spełnił w tym miesiącu warunek uczestnictwa w co najmniej 50% zajęć, jeżeli spełnił go w odniesieniu do ostatniego miesiąca, w którym ustalano spełnienie tego warunku na podstawie art. 26 ust. 2 ufzo lub § 10 ust. 9 i 10 rozporządzenia COVID-19. Jeżeli natomiast okres, w którym danego ucznia nie obejmuje ograniczenie funkcjonowania szkoły, we wrześniu 2020 r. albo we wrześniu i w październiku 2020 r. jest krótszy niż 40%, a uczeń rozpoczął naukę na pierwszym semestrze roku szkolnego 2020/2021 w szkole, to uznano, że warunek uczestnictwa ucznia w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych został spełniony.

Zgodnie z art. 50a ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³²⁸ (dodanym przez art. 1 pkt 28 ww. ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw³²⁹, zmieniającej ww. ustawę z dnia 24 lutego 2022 r.), prowadzone przez osoby prawne niebędące jst oraz osoby fizyczne szkoły podstawowe dla dorosłych, licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia oraz szkoły policealne nie otrzymywały dotacji, o których mowa w art. 26 ust. 2, 4–5a ufzo, na uczniów będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej był uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1. Dotacja miała być wypłacana na zasadach ogólnych, jeżeli pobyt obywatela Ukrainy (tak jak w przypadku pozostałych cudzoziemców) został uznany za legalny na innej podstawie niż ta, wskazana w specustawie (np. w związku z pracą).

6.2.5. Dokumentacja przebiegu nauczania w szkole niepublicznej kształcącej osoby dorosłe

Szkoła niepubliczna jest zobowiązana do prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania ustalonej dla szkół publicznych. Wynika to z art. 14 ust. 3 pkt 4 upo. Rodzaje i sposób prowadzenia tej dokumentacji określono w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji³³⁰.

Stosownie do § 4 ust. 5 ww. rozporządzenia szkoła dla dorosłych, branżowa szkoła II stopnia i szkoła policealna prowadzą księgę słuchaczy (uczniów),

³²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1604.

³²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

³²⁹ Dz. U. poz. 830, ze zm.

³³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1646, ze zm.

a przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. Zgodnie z § 4 ust. 2 do księgi uczniów wpisuje się imię (imiona) i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, numer PESEL oraz adres zamieszkania ucznia, imiona i nazwiska rodziców oraz adresy ich zamieszkania, jeżeli są różne od adresu zamieszkania ucznia, a także datę rozpoczęcia nauki w danej szkole oraz oddział, do którego ucznia przyjęto; w księdze odnotowuje się datę ukończenia szkoły albo datę i przyczynę opuszczenia szkoły przez ucznia. W świetle § 4 ust. 3 wpisów w księdze uczniów dokonuje się chronologicznie według dat rozpoczęcia przez uczniów nauki w danej szkole. W § 4 ust. 6 dodatkowo określono, że do księgi słuchaczy nie wpisuje się danych rodziców pełnoletnich słuchaczy. W przypadku, gdy słuchacz nie ma numeru PESEL, do księgi słuchaczy zamiast numeru PESEL wpisuje się nazwę i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość (§ 6). Wpisów dokonuje się na podstawie dowodów osobistych lub innych dokumentów tożsamości pełnoletniego słuchacza, innych dokumentów zawierających dane podlegające wpisowi do odpowiedniej księgi oraz informacji przekazanych przez organ gminy lub dyrektora innej szkoły lub placówki (§ 7). Księga może być prowadzona także w postaci elektronicznej, a za zgodą organu prowadzącego wyłącznie w postaci elektronicznej (§ 7a ust. 1 i 2).

Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia szkoła prowadzi dla każdego oddziału dziennik lekcyjny, w którym dokumentuje się przebieg nauczania w danym roku szkolnym. Do dziennika wpisuje się w porządku alfabetycznym lub innym ustalonym przez dyrektora szkoły nazwiska i imiona uczniów albo słuchaczy, daty i miejsca urodzenia oraz adresy ich zamieszkania, imiona i nazwiska nauczycieli prowadzących zajęcia edukacyjne oraz tygodniowy rozkład zajęć, a w szkołach prowadzących kształcenie w formie zaocznej – semestralny rozkład zajęć (§ 8 ust. 2). W dzienniku lekcyjnym prowadzonym przez szkołę dla dorosłych, branżową szkołę II stopnia i szkołę policealną wpisuje się tematy przeprowadzonych zajęć edukacyjnych, oceny bieżące, oceny z egzaminów semestralnych przeprowadzanych w formie ustnej, w formie pisemnej i w formie zadań praktycznych, oceny z egzaminów poprawkowych przeprowadzanych w formie ustnej, w formie pisemnej i w formie zadań praktycznych oraz semestralne oceny klasyfikacyjne z zajęć edukacyjnych. Przeprowadzenie zajęć edukacyjnych nauczyciel potwierdza podpisem. Integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, na których słuchacze potwierdzają podpisem obecność na poszczególnych godzinach zajęć (§ 8 ust. 5).

W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia szkoła dorosłych, branżowa szkoła II stopnia i szkoła policealna dla każdego słuchacza, przez okres jego nauki w danej szkole prowadzi arkusz ocen słuchacza. Wpisów w arkuszu dokonuje się na podstawie danych zawartych w księdze słuchaczy, dzienniku lekcyjnym, protokołach: egzaminów semestralnych, klasyfikacyjnych i poprawkowych, sprawdzianów wiadomości i umiejętności, zebrań rady pedagogicznej, a także informacji o wyniku egzaminu zawodowego albo o zwolnieniu z tego egzaminu przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej oraz w innych dokumentach potwierdzających dane podlegające wpisowi. Nauczyciel wypełniający arkusz potwierdza podpisem zgodność wpisów z dokumentami, na podstawie których ich dokonano (§ 14 ust. 2). Podstawą wpisu o klasyfikowaniu, promowaniu lub ukończeniu przez słuchacza jest uchwała rady pedagogicznej lub rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 73a Prawa oświatowego – których datę wpisuje się do arkusza ocen ucznia albo słuchacza (§ 14 ust. 4). Arkusze ocen wypełnia się pismem ręcznym lub w postaci elektronicznej, arkusze ocen wypełniane w postaci elektronicznej przybierają postać papierowego wydruku dokumentu utworzonego i wypełnionego pierwotnie w postaci elektronicznej (§ 14 ust. 5). W świetle § 15 ust. 1 rozporządzenia szkoła zakłada księgi arkuszy ocen. Księga zawiera (w przypadku szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia i szkoły policealnej) wykazy słuchaczy wszystkich oddziałów, którzy w danym roku szkolnym ukończyli lub opuścili szkołę, oraz ich arkusze ocen (§ 15 ust. 2).

Stosownie do § 17 rozporządzenia dokumentację przebiegu nauczania stanowią także: uchwały rady pedagogicznej dotyczące: klasyfikowania i promowania uczniów oraz ukończenia szkoły; rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 73a Prawa oświatowego, o wynikach klasyfikacji i promocji uczniów; protokoły egzaminów semestralnych słuchaczy szkół (do czasu ich ukończenia lub opuszczenia); zaświadczenia o przebiegu nauczania słuchacza.

Dzienniki lekcyjne mogą być prowadzone także w postaci elektronicznej, a za zgodą organu prowadzącego wyłącznie w postaci elektronicznej. (§ 21 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). Prowadzenie dziennika elektronicznego wymaga: zabezpieczenia danych stanowiących dziennik elektroniczny przed dostępem osób nieuprawnionych; zabezpieczenia danych stanowiących dziennik elektroniczny przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą; rejestrowania historii zmian i ich autorów (§ 21 ust. 3). System informatyczny służący do prowadzenia dzienników elektronicznych powinien umożliwiać wydruk oraz eksport, w formie dokumentu elektronicznego zapisanego w formacie XML, danych dzienników lekcyjnych. W przypadku prowadzenia dzienników wyłącznie w postaci elektronicznej, wpisanie przez nauczyciela w dzienniku elektronicznym tematu zajęć jest równoznaczne z potwierdzeniem przez nauczyciela przeprowadzenia tych zajęć (§ 21 ust. 5).

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Źródłami finansowania szkół niepublicznych są opłaty wpisowego i czesnego wnoszone przez uczniów, dotacje oraz inne środki (np. wpłaty właściciela, itp.). Szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe utrzymują się głównie z dotacji udzielanej z budżetu miasta na prawach powiatu lub powiatu. W przypadku pobierania opłat ich wysokość ustala osoba prowadząca szkołę przed rozpoczęciem kształcenia, a zasady odpłatności określa umowa o świadczenie usług edukacyjnych zawarta między słuchaczem a szkołą.

Uzyskane przychody przeznaczone są na pokrycie kosztów funkcjonowania szkoły. Dotyczą one wynagrodzeń nauczycieli i kierownictwa szkoły, wynajmu pomieszczeń na działalność oświatową oraz administracyjną i opłat bieżących za media, wyposażenia szkoły oraz pomocy dydaktycznych.

Dotacja ma charakter dotacji podmiotowej (udzielana na podstawie liczby uczniów), a jednocześnie cechy dotacji celowej (przeznaczona na cele określone w ufzo). Jest udzielana comiesięcznie na podstawie liczby uczniów spełniających warunek uczęszczania na zajęcia – jest tym wyższa im wyższa jest liczba uczniów w szkole, co wynika ze sposobu ustalenia łącznej kwoty dotacji dla szkoły jako iloczynu liczby uczniów i stawki dotacji, zróżnicowanej w zależności od typu szkoły oraz zawodu, w którym kształci szkoła (w przypadku szkoły zawodowej). Udzielana jest także jednorazowa dotacja za tzw. efekt kształcenia, dotycząca uczniów, którzy (w przypadku liceów ogólnokształcących dla dorosłych i szkół policealnych) ukończyli szkołę i uzyskali świadectwo dojrzałości lub dyplom – im więcej uczniów ukończy szkołę, zda odpowiedni egzamin i uzyska świadectwo lub dyplom, tym wyższa będzie tego typu jednorazowa dotacja.

Stawka dotacji jest uzależniona od kwoty przewidzianej na ucznia (kształcącego się lub uzyskującego świadectwo albo dyplom) w subwencji oświatowej. Oznacza to, że wyliczając kwotę dotacji na ucznia szkoły, należy odnieść się do podziału części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy. Uzależnienie kwoty dotacji od subwencji oświatowej powoduje konieczność zmian stawek dotacji w ciągu roku budżetowego w związku ze zmianami podziału subwencji w danym roku. Stawka dotacji jest aktualizowana. Nowe stawki dotacji obowiązują i zostają wypłacone od miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji, ale z wyrównaniem od początku roku budżetowego. Na początku następnego roku rozlicza się dotacje według stawek obowiązujących na koniec roku. Aktualizacje kwoty dotacji oświatowej mają charakter standardowy (dokonywane są 30 dni po opublikowaniu ustawy budżetowej oraz w październiku), a także uzależnione od zmian w budżecie państwa. Stawki są uzależnione od typu i rodzaju szkoły (licea ogólnokształcące dla dorosłych, szkoły policealne), trybu kształcenia (dzienny stacjonarny

i zaoczny) oraz zawodów, w których kształcą szkoły (najwyższe w przypadku zawodów medycznych). Ich zróżnicowanie wynika z uwzględnienia różnic w kosztach kształcenia. W szkołach kształcących w formie zaocznej koszt jest stosunkowo niski, z kolei programy kształcenia niektórych zawodów nie wymagają specjalistycznych pracowni i pomocy naukowych lub wyspecjalizowanej kadry, podczas gdy inne takie założenia formułują (np. w zawodach medycznych).

Z wyroków sądów administracyjnych wynika, że występowały przypadki zaniżania przez samorzady kwot (stawek) dotacji dla szkół niepublicznych. Skargi były często składane do sądów przez organy prowadzące szkoły sieciowe, które, ze względu na kontakty z różnymi jst, miały większą niż lokalne podmioty wiedzę na temat przysługujących im praw, a także stać je było na obsłudze prawną wyspecjalizowanych w tym zakresie kancelarii prawnych reprezentujących je w zakresie dochodzenia tych praw.

Według danych SIO, dotyczących roku szkolnego 2022/2023 i stanu na dzień 30 września 2022 r., w Polsce działało 1571³³¹ niepublicznych szkół ponadpodstawowych (bez specjalnych i artystycznych) kształcących uczniów, którzy spełnili obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. W tej liczbie było 1010 szkół policealnych, 496 liceów ogólnokształcących dla dorosłych i 51 szkół branżowych II stopnia. Do szkół zapisanych było łącznie 261 545 uczniów, w tym do policealnych 196 979, branżowych II stopnia – 2313, liceów ogólnokształcących dla dorosłych – 61 926.

Tabela nr 1

Liczba szkół i uczniów według statusu prawnego organów prowadzących szkoły niepubliczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki (dane SIO, stan na dzień 30 września 2022 r.)

	Spółki prawa handlowego (najczęściej spółki z o.o.)	Fundacje	Osoby fizyczne ³³²	Stowarzyszenia	Uczelnie niepubliczne	Pozostałe ³³³	Razem
Liczba organów prowadzących	179	44	334	69	18	11	655
Liczba szkół (z uczniami)	772	118	485	132	50	14	1571
Łączna liczba uczniów	136 011	58 693	53 632	7402	4701	1106	261 545
	w tym:						
Szkoły policealne	Szkoły	573	75	257	53	5	1010
	Uczniowie	113 324	46 880	29 686	2470	284	196 979
Licea ogólnokształcące dla dorosłych	Szkoły	186	42	199	62	3	496
	Uczniowie	22 344	11 773	22 853	4335	255	61 926
Szkoły branżowe II stopnia	Szkoły	7	1	21	17	0	51
	Uczniowie	161	40	948	597	0	2313
Szkoły podstawowe dla dorosłych	Szkoły	6	0	8	0	0	14
	Uczniowie	182	0	145	0	0	327

Źródło: dane MEiN według SIO.

Największa sieć szkół niepublicznych jest prowadzona przez spółkę prawa handlowego Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Spółka z o.o., której siedziba mieści się w Łodzi. Według danych na 30 września 2022 r. spółka prowadziła łącznie 327 szkół kształcących osoby dorosłe (policealne i licea ogólnokształcące dla dorosłych; w nazwie wyraz „Żak”) w 15 województwach: dolnośląskim (Legnica, Lubin), kujawsko-pomorskim (Bydgoszcz, Grudziądz, Inowrocław), lubelskim (Lublin, Biała Podlaska, Chełm, Kraśnik), lubuskim (Gorzów Wielkopolski), łódzkim (Łódź, Bełchatów), małopolskim (Kraków), mazowieckim (Legionowo, Mława), opolskim (Kędzierzyn-Koźle), podkarpackim (Jasło), podlaskim (Białystok, Łomża), pomorskim (Gdańsk, Gdynia, Kwidzyn), śląskim (Będzin, Bielsko-Biała, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice), warmińsko-mazurskim (Elbląg), wielkopolskim (Kalisz, Konin, Leszno),

³³¹ Szkoły wykazujące uczniów.

³³² W tym osoby fizyczne jako przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwa osób fizycznych.

³³³ Wykazane w SIO jako: izby rzemieślnicze, inne organizacje społeczne, organizacje wyznaniowe, organizacje związkowe, przedsiębiorstwa państwowe, samorząd gospodarczy i zawodowy, spółdzielnie.

dolnośląskiego (Wrocław), kujawsko-pomorskiego (Toruń), lubuskiego (Zielona Góra), łódzkiego (Skierniewice), małopolskiego (Nowy Sącz), mazowieckiego (Piaseczno), opolskiego (Opole), pomorskiego (Gdynia), śląskiego (Bytom, Częstochowa), świętokrzyskiego (Kielce), warmińsko-mazurskiego (Olszyn, Elbląg), wielkopolskiego (Konin, Kalisz), zachodniopomorskiego (Szczecin). Łączna liczba uczniów w tych szkołach (według danych SIO na 30 września 2022 r.) wynosiła 17 753. Po tym samym adresem w Łodzi co siedziby 17 fundacji Cosinus Edukacja mieściły się jeszcze dwa organy prowadzące, tj. Fundacja Rideton i Fundacja Equamp-Fiz. Fundacja Rideton, powiązana osobowo (według danych z KRS) z fundacjami Cosinus Edukacja, prowadziła 12 szkół (w nazwie szkół słowa „Cosinus”, „Cosinus I” lub „Cosinus Plus”), w tym siedem szkół policealnych, cztery licea ogólnokształcące dla dorosłych oraz jedną branżową szkołę II stopnia, w województwach: łódzkim (Bełchatów, Łódź), lubuskim (Gorzów Wielkopolski), małopolskim (Kraków). Łączna liczba uczniów w tych szkołach wynosiła 6298. Fundacja Equamp-Fiz, niepowiązana osobowo z ww. fundacjami prowadziła dziewięć szkół (w tym siedem policealnych i dwa licea ogólnokształcące dla dorosłych; w nazwie szkół słowa „Cosinus”, „Cosinus I” lub „Cosinus II”) z łączną liczbą 932 uczniów na terenie województw wielkopolskiego (Piła) i mazowieckiego (Siedlce).

Stosunkowo duża jest grupa organów prowadzących szkoły na terenie kilku województw (w największych miastach), do których łącznie uczęszcza kilka tysięcy uczniów. Do takich organów należy Szkoła GoWork.pl Spółka z o.o. (z siedzibą w Warszawie), która prowadziła osiem szkół policealnych zlokalizowanych na terenie województw: lubelskiego (Lublin), podlaskiego (Białystok), śląskiego (Katowice), małopolskiego (Kraków), wielkopolskiego (Poznań) i dolnośląskiego (Wrocław) z łączną liczbą 1706 uczniów; Fundacja Conatus (siedziba we Wrocławiu), która prowadziła 10 szkół (zaoczne licea ogólnokształcące i szkoły policealne, zawierające w nazwie słowa „Cosinus Plus”) w czterech miastach: Jeleniej Górze (woj. dolnośląskie), Bydgoszczy i Inowrocławiu (kujawsko-pomorskie) i Poznaniu (wielkopolskie) z łączną liczbą 5555 uczniów; Grupa Pascal Spółka z o.o. (siedziba w Łodzi), prowadząca 40 szkół (w nazwie szkół słowo „Pascal”), w tym 32 policealne (pozostałe to licea ogólnokształcące dla dorosłych) w województwach: kujawsko-pomorskim (Bydgoszcz, Grudziądz, Włocławek), łódzkim (Kutno), opolskim (Nysa), warmińsko-mazurskim (Ostróda), mazowieckim (Otwock, Płock, Wyszaków), śląskim (Zawiercie); łączna liczba uczniów w tych szkołach wynosiła 7445; Apprendi Spółka z o.o. (siedziba w Łodzi); prowadząca 16 szkół (w nazwie szkół słowo „Pascal”), w tym 12 policealnych (głównie medycznych) i cztery licea ogólnokształcące dla dorosłych w województwach: pomorskim (Chojnice, Tczew), warmińsko-mazurskim (Ełk), łódzkim (Piotrków Trybunalski) z łączną liczbą 1604 uczniów.

Za najmniejsze pod względem liczby uczniów oraz zasięgu terytorialnego można uznać organy prowadzące szkoły sieciowe na terenie kilku powiatów jednego województwa i kształcące łącznie maksymalnie kilkuset uczniów. Zaliczają się do nich takie organy jak np.: Ośrodek Szkolenia Doksztalcania i Doskonalenia Kadr „Kursor” Spółka z o.o. (siedziba w Lublinie) – prowadził trzy szkoły policealne na terenie województwa lubelskiego w Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu kształcące łącznie 431 uczniów lub Kuźnia Kadr Spółka z o.o. (siedziba w Głogowie) – prowadząca pięć szkół (dwie policealne i trzy licea ogólnokształcące dla dorosłych) z łączną liczbą 479 uczniów.

Najwięcej organów prowadzących niepubliczne szkoły sieciowe o wyjątkowo szerokim zasięgu terytorialnym i dużej łącznej liczbie uczniów mieści się w Łodzi. Oprócz wspomnianych powyżej organów z siedzibą w Łodzi, można jeszcze do nich zaliczyć np.: Educa Spółka z o.o., Instytut Postępowania Twórczego Spółka z o.o., Medyk Szkoła Spółka z o.o., Apprendi Spółka z o.o.

Spółki prawa handlowego i fundacje prowadzące szkoły niepubliczne, były (według danych RSPO) także organami prowadzącymi dla szkół publicznych.

Szkoły te zostały założone na podstawie zezwolenia właściwego organu jst, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Dane RSPO wskazują, że na dzień w pierwszym semestrze roku szkolnego 2022/2023 szkoły takie były prowadzone przez: CNI B Żak, Fundację „Conatus”, Fundację Rideton, Grupę Pascal.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
4. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2597, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023 (Dz. U. poz. 2820).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz. U. poz. 2453, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021 (Dz. U. poz. 2384).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Dz. U. poz. 2446, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz. U. poz. 2446).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej (Dz. U. poz. 1663, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 639, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1646, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Edukacji
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Minister Edukacji
17. Minister Finansów



Minister Edukacji

Barbara Nowacka



DKA-ZKO.0911.4.2023.ŁT
Warszawa, 08 maja 2024 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, odnosząc się do Informacji o wynikach kontroli P/23/067 pn. *Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe*, przedstawiam następujące stanowisko.

Podzielam pogląd przedstawiony w Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli, zgodnie z którym „Mimo niedoskonałości rozwiązania, polegającego na udzielaniu zwiększonej dotacji za efekt kształcenia, minimalizuje ono skalę problemu wyłudzeń i nakłady na kontrole dotacji.”. Tak jak Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegam konieczność zmian ustawowych, które w bardziej skuteczny niż dotychczas sposób zapewnią ochronę środków publicznych.

Analizując funkcjonowanie i finansowanie niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe nie należy zapominać, że ciężar odpowiedzialności za realizację konstytucyjnego prawa do nauki, także w stosunku do osób dorosłych spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Niepubliczne szkoły stanowią ważne uzupełnienie oferty ich odpowiedników prowadzonych przez samorządy. Dotacje dla tych szkół wypłacane są z budżetów powiatów, które od lat 90-tych ubiegłego wieku sukcesywnie przyjmowały na siebie obowiązki związane z naliczaniem, udzielaniem i kontrolą wykorzystania dotacji oświatowych. Aby systemowo wzmocnić prawidłowość działań samorządów lokalnych dotujących niesamorządową oświatę, ustawodawca w roku 2000 zdecydował, że działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych obejmie także uchwały jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Od roku 1992 (kiedy to regulacje ustawowe dotyczące dotowania zawierały się zaledwie w kilku nieskomplikowanych przepisach) do roku 2017 zasady udzielania, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dotacji niesamorządowym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym były częścią ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty². Przepisy dotacyjne (art. 80 i 90 tej ustawy) były wielokrotnie nowelizowane i uszczegółowiane w związku ze zmianami jakie zachodziły w polskim systemie oświaty, a także w odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości interpretacyjne. W 2017 roku uchwalona

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623

² Dz. U. z 2022 r. poz. 2230 z późn. zm.

została odrębna ustawa – ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Z pewnością należy przyznać, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych są bardziej precyzyjne niż te wcześniejsze. Uprościły one kwestie naliczania dotacji dla szkół i przedszkoli, przesądziły, że czynności związane z dotowaniem mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych oraz uwzględniły wnioski Najwyższej Izby Kontroli po kontroli P/16/071 pn. *Kształcenie w szkołach dla dorosłych*, w zakresie „uzależnienia udzielania dotacji lub jej wysokości od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia”. W ostatnich latach wyraźnie uwidoczniła się potrzeba nowelizacji tych przepisów, także ze względu na dynamikę zmian w zakresie edukacji dorosłych.

Jak zawarto w Informacji (str. 31), w kwietniu 2022 r. podczas posiedzenia Zespołu KWRiST³ przedstawicielka Unii Metropolii Polskich wniosła o powołanie grupy roboczej, która przygotuje zmiany ufo dotyczące finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe zauważając, że środki pochodzące z dotacji nie są właściwie wykorzystywane. Wskazany w Informacji zespół roboczy został utworzony. W ramach prac tego zespołu, w ostatnich miesiącach, przeanalizowano obowiązujące prawo i dane statystyczne dotyczące funkcjonowania i finansowania niesamorządowej oświaty, podsumowano wyniki kwerendy przeprowadzonej we wrześniu 2020 r. dotyczącej kontroli w niepublicznych szkołach kształcących osoby dorosłe, a także wyniki podobnego badania przeprowadzonego na przełomie września i października 2023 r. (dotyczy kontroli przeprowadzonych w latach 2018–2022 w niesamorządowych jednostkach systemu oświaty). Zespół przeanalizował także zasady zakładania niesamorządowych publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek w kontekście zapobiegania w przyszłości niepożądanym zjawiskom. Przedyskutowano także pierwszy pakiet propozycji zmian w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.

Odnosząc się do stwierdzenia zawartego w Informacji (str. 6): *Po zmianach ustrojowych i wejściu w życie ustawy o systemie oświaty, od 1991 r. szkolnictwo niepubliczne uzyskało status równorzędny z oświatą publiczną. Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej (do 2019 r.), a obecnie szkoły niepubliczne, po spełnieniu wymaganych prawem warunków, umożliwiają uzyskanie świadectw i dyplomów równoważnych z publicznymi oraz otrzymują dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zarówno szkoły publiczne jak i szkoły niepubliczne, umożliwiają uzyskanie świadectw, certyfikatów, zaświadczeń, aneksów lub dyplomów państwowych, jednak status tych szkół jest różny.*

Zgodnie z przepisami art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁴, szkołą publiczną jest szkoła, która:

- 1) zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania;
- 2) przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2 tej ustawy;
- 4) realizuje:
 - a) programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego albo podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego,
 - b) ramowy plan nauczania;

³ Zespół do spraw Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.

- 5) realizuje zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w rozdziałach 3a i 3b ustawy o systemie oświaty.

Szkołą niepubliczną (niebędącą szkołą artystyczną) jest szkoła, która:

- 1) realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - również podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego;
- 2) realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu;
- 3) stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, o których mowa w ust. 1 pkt 5;
- 4) prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych;
- 5) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego;
- 6) zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w pkt 2, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych; przepisy art. 15 ust. 2, 4 i 6 ww. ustawy stosuje się odpowiednio;
- 7) stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla szkół publicznych.

Tylko szkoły publiczne nie mogą pobierać opłat od swoich uczniów/słuchaczy. Powstanie tych szkół jest uzależnione od faktycznych potrzeb stwierdzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego (założenie niesamorządowej szkoły publicznej jest uzależnione od tego czy uzupełni ona korzystnie sieć już funkcjonujących szkół publicznych). Szkoły niepubliczne mogą, i co do zasady pobierają opłaty (w wysokości uzależnionej od wielu czynników). Opłata za naukę (tzw. czesne) nawet w symbolicznym wymiarze, jest jednym z czynników mobilizujących dorosłego słuchacza do czynnego udziału w procesie edukacyjnym prowadzonym w szkole. Państwo polskie gwarantuje bezpłatną naukę jedynie w publicznej szkole. Powstanie niepublicznej szkoły, która może pobierać opłaty, zależy jedynie od decyzji organu założycielskiego tej szkoły. W związku z powyższym, ustalając wysokość opłaty za naukę, szkoła niepubliczna powinna zważyć czy proponowane czesne jest:

- możliwe do uiszczenia przez słuchacza uczęszczającego systematycznie do szkoły ponadpodstawowej,
- gwarantuje właściwe uzupełnienie w stosunku do kwoty dotacji udzielanej z budżetu powiatu.

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wnioskuje do Ministra Edukacji o przygotowanie pilnych zmian w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, dla przeciwdziałania nadużyciom w wydatkowaniu środków publicznych, polegających na:

- 1) wprowadzeniu regulacji, mających na celu wzmocnienie uprawnień kontrolnych jest, dotyczących kontroli prawidłowości pobrania dotacji (np. poprzez dopuszczenie możliwości prowadzenia niezapowiedzianych kontroli frekwencji i umożliwienie kontrolującym legitymowania uczniów w trakcie tej kontroli); należy jednak mieć na uwadze, że takie regulacje powinny mieć charakter wyłączny doraźny i przejściowy, do czasu kompleksowej zmiany systemu, ponieważ nie wyeliminują podstawowych patologii aktualnego systemu, dotyczących nadmiernej liczby kosztownych kontroli zakłócających organizację zajęć w szkołach;
- 2) wprowadzeniu regulacji dotyczących możliwości natychmiastowego wstrzymania dotacji, w szczególnych przypadkach, uzasadnionych ujawnieniem w toku kontroli znacznych kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;

3) jednoznacznym określeniu w art. 27 ufo, że obowiązkiem organu dotującego jest weryfikacja przypadków wykazywania do dotacji tego samego ucznia w kilku dotowanych szkołach.

Planowana jest realizacja powyższych wniosków w najbliższej nowelizacji ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Edukacji również o przygotowanie zmian systemowych, polegających na określeniu założeń nowego systemu finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, z uwzględnieniem dotychczasowych wniosków dotyczących różnicowania subwencji oświatowej, analiz statystycznych oraz uwag jst, organów prowadzących i szkół, w taki sposób, aby zapewnić:

- celowość i oszczędność wydatków publicznych na dofinansowanie kształcenia osób dorosłych w formach szkolnych oraz zminimalizowanie ryzyka nadużyć;
- stabilność planowania kosztów i przychodów szkół organom prowadzącym, ograniczającą konieczność corocznej podwyżki wysokości opłat słuchaczy za kształcenie;
- jednolite w kraju procedury udzielania, rozliczania i kontroli dotacji;
- możliwość bezpiecznej i zautomatyzowanej wymiany danych między systemami teleinformatycznymi służącymi do obsługi dotacji oraz z SIO.

W pełni podzielam opinię o konieczności zapewnienia celowości i oszczędności wydatków publicznych na dofinansowanie kształcenia osób dorosłych w formach szkolnych oraz zminimalizowania ryzyka nadużyć, a także zapewnienia pewnej stabilności finansowej w przypadku zmiany wysokości dotacji na dorosłego słuchacza.

W zakresie zapewnienia możliwości bezpiecznej i zautomatyzowanej wymiany danych między systemami teleinformatycznymi służącymi do obsługi dotacji oraz z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) należy zauważyć, że istnieją już skuteczne mechanizmy umożliwiające weryfikowanie prawa do otrzymania dotacji, które nie wiążą się jednak z przetwarzaniem danych osobowych. Raporty dotyczące uczniów przypisanych jednocześnie do oddziału podstawowego w więcej niż jednej szkole są udostępniane między innymi jednostkom samorządu terytorialnego. Raporty przedstawiają dwa stany bazy SIO – na dzień 30 września danego roku szkolnego oraz na dzień bieżący i są codziennie aktualizowane. W raporcie dla jednostki samorządu terytorialnego uczeń może pojawić się kilkukrotnie, tj. tyle razy, do ilu szkół został przypisany. Dzięki raportom dedykowanym jednostkom samorządu terytorialnego organ prowadzący lub dotujący szkoły ma możliwość weryfikacji wielokrotnego przypisania tej samej osoby do różnych szkół.

Ponieważ z analizy bazy danych SIO (przeprowadzonej według stanu na dzień 30 września w latach 2019–2022) wynika, że skala powielania się tych samych uczniów była niewielka (około 1–1,6 tys. osób, co stanowiło 0,39–0,65% ogólnej liczby uczniów tych szkół), należy uznać, że ww. raporty powinny być wystarczające. Natomiast udostępnienie jednostkom samorządu terytorialnego danych osobowych słuchaczy szkół mogłoby zostać uznane za działanie niewspółmierne wobec sporadyczności występowania sytuacji zapisania ucznia/słuchacza do więcej niż jednej szkoły.

Nadrzędną kwestią przy podejmowaniu decyzji o ewentualnych zmianach w SIO jest bezpieczeństwo danych, a szczególnie danych osobowych. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jako administrator bazy danych SIO jest zobowiązany stosować się do obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych, jak i zaleceń Urzędu Ochrony Danych Osobowych, w tym ograniczenia ryzyka nadmiarowego udostępniania danych osobowych użytkownikom.

Uznając ideę zapewnienia jednolitych w kraju procedur udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, należy zauważyć, że niektóre przepisy związane na przykład z rozliczaniem dotacji powinien

cechować pewien niezbędny poziom ogólności, tak aby zagwarantować szkole niepublicznej możliwość realizacji przyjętego przez nią własnego sposobu prowadzenia procesu dydaktycznego (oczywiście z poszanowaniem obowiązującego prawa) oraz odzwierciedlenia specyfiki jej otoczenia i unikalnego charakteru rozwiązań zastosowanych w szkole.

Wydaje się, że idea obecnie obowiązującego katalogu znajdującego się w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jest właściwa, choć poniżej przywołane przepisy wymagają uzupełnienia lub doprecyzowania. Zgodnie z nimi, dotacje udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, w tym na:
 - a) roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce w przeliczeniu na maksymalny wymiar czasu pracy oraz roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce oraz osoby fizycznej prowadzącej publiczne lub niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego - w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kwot określonych w ustawie,
 - b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami,
- 2) pokrycie wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:
 - a) książki i inne zbiory biblioteczne,
 - b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
 - c) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
 - d) meble,
 - e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne (...).

W części Informacji zawierającej wnioski skierowane do Ministra Edukacji, NIK zwróciła uwagę, że *warunki dofinansowania niesamorządowych publicznych szkół kształcących osoby dorosłe są aktualnie znacznie lepsze od niepublicznych, a zmiany mogą jeszcze zwiększyć dysproporcje. W związku z tym istnieje ryzyko znacznego rozwoju publicznych szkół niesamorządowych, który nie będzie powiązany z potrzebami rynku edukacyjnego.*

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że - w kontekście uwypuklonych już w niniejszym stanowisku różnic między publicznym i niepublicznym szkolnictwem - niezbędne jest utrzymanie zróżnicowania finansowania. Kształcenie w niesamorządowej szkole publicznej jest systematycznie finansowane jedynie z dotacji wypłacanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy szkoła niepubliczna ma prawo do pobierania czesnego.

Podkreślić należy także, że wydawanie zezwolenia (decyzja administracyjna) na założenie publicznej szkoły niesamorządowej jest ustawowo powiązana ze stwierdzeniem przez organ

wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, iż utworzenie szkoły publicznej przez osobę prawną lub fizyczną będzie sprzyjało poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełni sieć szkół publicznych na danym terenie. Wierząc w racjonalność działań samorządowców i poszanowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że ryzyko znacznego rozwoju publicznych szkół niesamorządowych, który nie będzie powiązany z potrzebami rynku edukacyjnego, jest minimalne.

W Informacji o wynikach kontroli wskazano jako nieprawidłowość brak poinformowania organów z odpowiednim wyprzedzeniem o wysokości kwot dotacji na ucznia szkoły niepublicznej dla dorosłych. W konsekwencji zalecono dla Ministra Edukacji przygotowanie zmian systemowych polegających na określeniu założeń nowego systemu finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, z uwzględnieniem dotychczasowych wniosków dotyczących różnicowania subwencji oświatowej, analiz statystycznych oraz uwag jednostek samorządu terytorialnego, organów prowadzących i szkół, w taki sposób, aby zapewnić stabilność planowania kosztów i przychodów szkół organom prowadzącym, ograniczając konieczność corocznej podwyżki wysokości opłat słuchaczy za kształcenie.

Zalecenie to budzi wątpliwości z następujących powodów. Po pierwsze trzeba wziąć pod uwagę tryb dokonywania podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Projekt rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku budżetowym, określający zasady podziału subwencji oświatowej, jest procedowany w ostatnim kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy, którego subwencja dotyczy. Do podziału subwencji na dany rok wykorzystywane są dane z SIO według stanu na 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, na który subwencja jest ustalana. Taki tryb ustalania zasad podziału subwencji opiera się na najbardziej aktualnych danych oraz pozwala uwzględniać najbardziej aktualne uwarunkowania w szkołach i placówkach oświatowych. Obecny system finansowania szkół i placówek w ramach subwencji ma dużą zaletę, tj. możliwość szybkiego dostosowywania do zmieniającej się sytuacji szkół i placówek oraz zmieniających się zadań oświatowych. Takie zasady dotyczą ustalania wysokości finansowania dla wszystkich szkół i placówek.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że znajdujące się w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych rozwiązanie uzależniające części dotacji w szkołach dla dorosłych w zależności od efektów (zdanego egzaminu), ma charakter projakościowy. Z założenia rozwiązanie to miało promować szkoły z wysoką zdawalnością egzaminów końcowych. Charakter tego rozwiązania podkreśliła również NIK⁵, która – jak już wspomniano wyżej - wniosła o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej przygotowania zmian obowiązujących przepisów w zakresie dotowania szkół niepublicznych, stwierdzając, że pożądaną jakość kształcenia, można byłoby osiągnąć, uzależniając udzielanie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia.

Oznacza to, że w wyniku wprowadzenia przedmiotowych przepisów zakładano ograniczenie skali występowania szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki, na rynku poprzez wpływ na opłacalność finansową utrzymania szkół z niską zdawalnością wyników egzaminów. Jednocześnie wprowadzenie odpłatności przez szkoły dla dorosłych nie należy postrzegać jako zjawisko negatywne. Opłaty pobierane za naukę w tych szkołach należy uznać za właściwy kierunek, gdyż nadają wartość i rangę nauce w tych szkołach, jest to też krok w kierunku dbałości o publiczne pieniądze. Stabilność finansowania szkół niepublicznych dla dorosłych nie była głównym celem wprowadzanych zmian, ze względu na ich działanie na rynku, możliwość pobierania

⁵ Kontrola *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* (nr P/16/071). Głównym celem kontroli była ocena, czy kształcenie w szkołach dla dorosłych jest prawidłowe, skuteczne i efektywne. Kontrolę przeprowadzono od 27 września 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata szkolne od 2013/2014 do 2015/2016, a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.

opłat, ofertę edukacyjną która nie jest obowiązkowa, a w przypadku dorosłych słuchaczy tych szkół posiadanie możliwości wyboru między szkołami niepublicznymi i publicznymi (bezpłatnymi). Ponadto należy zauważyć, że rozwiązanie uzależniające części dotacji w szkołach dla dorosłych w zależności od efektów było procesem przeprowadzonym stopniowo (takie było założenie na etapie projektowania ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, interesariuszy informowano o tym m.in. na warsztatach konsultacyjnych). W kolejnych latach obniżano coraz bardziej subwencję w części za uczestnictwo a podwyższano w części za zdany egzamin. Należy zauważyć, że ten proces się zakończył (ostatnim etapem, który mógłby się jeszcze odbyć, to wprowadzenie finansowania w całości za efekt). Zastrzeżenia organów prowadzących szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i nauki, dotyczyły właśnie tego okresu wdrażania przedmiotowego rozwiązania.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że system finansowania szkół niepublicznych uwzględnia inne źródła finansowania tych szkół niż dotacje, natomiast w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych zaplanowano mechanizmy, które ułatwiają oszacowanie wysokości dotacji dla niepublicznych szkół.

Zmiana w kwotach subwencji oświatowej naliczanej w zakresie uczniów szkół dla dorosłych została wprowadzona w 2015 roku. W roku poprzedzającym te zmiany, tj. roku 2014 wskaźnik określający wysokość naliczanych środków na uczniów szkół niepublicznych dla dorosłych wynosił 0,35. W odniesieniu do standardu finansowego A z 2024 roku (8 991 zł) teoretycznie kwota ta w skali roku wyniosłaby 3 147 zł co w skali jednego miesiąca oznacza kwotę ok. 262 zł. Należy mieć na uwadze, że w roku 2014 nie było dodatkowego finansowania za tzw. efekt. W 2024 roku w przypadku zdania egzaminu przez ucznia naliczana jest dodatkowa waga w zależności od typu i rodzaju szkoły o wartości 0,4 lub 0,85 lub 0,95 co oznacza odpowiednie dodatkowe kwoty subwencji w wysokości ok. 3 597 zł lub 7 643 zł lub 8 542 zł.

Jak już podkreślano, szkoły niepubliczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki, mają możliwość wprowadzenia odpłatności dla słuchaczy. W wyniku obniżenia subwencji oświatowej „za uczęszczanie do szkoły” poziom finansowania obniżył się w 2024 roku w porównaniu do poziomu wagi obowiązującej w 2014 roku maksymalnie o 258 zł miesięcznie (z zastrzeżeniem, że szkoła nie otrzyma dodatkowego finansowania za zdany egzamin przez takiego ucznia). Skala ewentualnego zwiększenia opłat przez szkoły niepubliczne jest zatem niewielka.

Reasumując, podjęte już zostały prace związane z przygotowaniem zmian w obszarze finansowania niesamorządowych szkół kształcących osoby dorosłe. Zmiany te będą jednym z komponentów większego projektu, który będzie efektem doświadczeń również w zakresie dotowania placówek wychowania przedszkolnego, szkół, w których realizuje się obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz placówek oświatowych.

Z poważaniem

Barbara Nowacka
Minister Edukacji
/ - podpisano cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.3.2023

Warszawa, 2024-05-28

**Opinia
do stanowiska Minister Edukacji
w sprawie Informacji o wynikach kontroli — *Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe.***

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Minister Edukacji, zawartego w piśmie z dnia 8 maja 2024 r. (znak: DKA-ZKO.0911.4.2023.ŁT).

Z zadowoleniem przyjmuję informację o podjęciu prac nad przygotowaniem kompleksowych zmian w obszarze finansowania niepublicznych szkół kształcących osoby dorosłe, a także o planach uwzględnienia przy najbliższej nowelizacji ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wniosków NIK dotyczących pilnych zmian. Przyjmuję również, zbieżną z wnioskami NIK, deklarację Pani Minister dotyczącą uwzględnienia w projektowanych zmianach potrzeby zapewnienia celowości i oszczędności wydatków publicznych na dofinansowanie kształcenia osób dorosłych w formach szkolnych, zminimalizowania ryzyka nadużyć w tym obszarze, a także zachowania stabilności przyjętych rozwiązań.

W kwestii postulowanej przez NIK konieczności zapewnienia jednolitych procedur udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, nawiązując do treści stanowiska w tym zakresie, podkreślam, iż ustalenia kontroli NIK wskazują, iż nieodzowne jest uregulowanie tych zagadnień w przepisach prawa rangi ustawowej, a nie jedynie w aktach prawa miejscowego. Potrzebna jest również bezpieczna i zautomatyzowana wymiana danych między systemami teleinformatycznymi służącymi do obsługi dotacji i z Systemem Informacji Oświatowej, a także przygotowanie odpowiednich przepisów umożliwiających zapoznanie organów prowadzących, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, ze stawkami subwencji na ucznia. Podzielając pogląd o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych, pragnę zauważyć, iż dbałość o ochronę tych danych nie może osłabiać skuteczności weryfikacji prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi.

Odnosząc się do opinii Pani Minister dotyczącej konieczności utrzymania zróżnicowania finansowania między publicznym a niepublicznym szkolnictwem, zauważam że NIK nie wniosła o zrównanie dofinansowania, lecz wskazała na potrzebę uwzględnienia w planowanych zmianach także sektora publicznego szkolnictwa niesamorządowego. Biorąc pod uwagę informację, że prace zostały podjęte w obszarze finansowania niesamorządowych szkół kształcących osoby dorosłe, bez ograniczenia ich do szkół niepublicznych, uznaję, że podjęto działania w tym zakresie zbieżne z uwagami NIK.

Doceniając podjęte i deklarowane przez Panią Minister działania w obszarze eliminowania dysfunkcji systemowych w obszarze finansowania szkół niepublicznych, wyrażam przekonanie, że po wprowadzeniu zmian, przyjęte rozwiązania będą zgodne z celami wniosków NIK i wyeliminują problemy samorządów i organów prowadzących związane z aktualnymi brakami w tym zakresie.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.