

Łódź, dnia 21 marca 2016 roku

Pan
ANDRZEJ PLUTECKI
Przewodniczący
Zarządu Powiatu Radomszczańskiego

WK – 602/30/2016

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz.1113 ze zm.) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w zakresie udzielania dotacji na rzecz szkół niepublicznych w Powiecie Radomszczańskim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013-2014.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie udzielania dotacji na rzecz szkół niepublicznych

Na terenie Powiatu Radomszczańskiego funkcjonowało w 2013 roku dziewiętnaście niepublicznych placówek oświatowych, którym Powiat udzielił dotacji w łącznej kwocie 2.449.361,13 zł, a w 2014 roku - dwanaście niepublicznych placówek oświatowych, które otrzymały dotacje w łącznej wysokości 1.915.968,07 zł. Do beneficjentów dotacji należały w szczególności: Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych „SOKRATES”, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych – Centrum Nauki

¹ Czynności kontrolne prowadzone były w okresie 15 – 28 kwietnia 2015 roku Protokół kontroli podpisano w dniu 21 stycznia 2016 roku.

i Biznesu „ŻAK”, Szkoła Policealna dla Dorosłych „SOKRATES”, Policealna Szkoła – Centrum Nauki i Biznesu „ŻAK” oraz Zaoczna Policealna Szkoła Zawodowa „LOGOS”, które zostały objęte próbą kontrolną.

W odniesieniu do prawidłowości ustalenia podstawy obliczenia dotacji dla szkół niepublicznych ustalono, że:

- dotacja dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „SOKRATES” oraz dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych – Centrum Nauki i Biznesu „ŻAK” w okresie od września do grudnia 2013 roku oraz w 2014 roku wypłacana była na podstawie wydatków ponoszonych przez Powiat Radomszczański na szkoły publiczne tego samego typu i rodzaju prowadzone przez Powiat. Dla wskazanych szkół dotacja w miesiącach od września do grudnia 2013 roku wypłacona została w oparciu o wydatki Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych (forma kształcenia zaoczna) utworzonego z dniem 1 września 2013 roku w ramach Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska w Radomsku, dla którego uchwałą Zarządu Powiatu Radomszczańskiego nr 95/2013/IV z dnia 28 sierpnia 2013 roku określono plan finansowy wydatków rozdziału 80120 – *Licea Ogólnokształcące* w kwocie 50.600,00 zł (plan po zmianach – 53.851,00 zł). Wskazany plan przewidywał jedynie wydatki płacowe określone w §§: 4010, 4110 i 4120, bez uwzględnienia wydatków rzeczowych ponoszonych przez Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych, które – zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika Wydziału Edukacji z dnia 30 kwietnia 2015 roku – były zawarte we wcześniejszym planie Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska, to jest w rozdziale 80130 – *Szkoły zawodowe*. Natomiast wydatki zaplanowane w rozdziałach: 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* oraz 80195 – *Pozostała działalność* wyliczone zostały przez Powiat Radomszczański w oparciu o wskaźnik 14,35%, stanowiący udział uczniów Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w liczbie wszystkich uczniów Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska w Radomsku.

Analiza metodologii przyjętej przez Powiat Radomszczański do wyliczenia dotacji wykazała, że do obliczenia dotacji na jednego ucznia ww. szkół niepublicznych przyjęto wydatki płacowe rozdziału 80120 oraz proporcjonalne wydatki rozdziałów 80146 i 80195. Tym samym do wyliczenia kwot dotacji za miesiące od września do grudnia 2013 roku Powiat Radomszczański nie uwzględnił proporcjonalnych wydatków rzeczowych z rozdziału 80130. Ponadto przyjęte do wyliczenia dotacji wydatki rozdziałów 80120, 80146 i 80195 nie uwzględniały zmian, które zostały wprowadzone w planie wydatków ww. rozdziałów w grudniu 2013 roku uchwałami Zarządu Powiatu Radomszczańskiego: nr 145/2013/IV z dnia 19 grudnia 2013 roku oraz nr 146/2013/IV z dnia 23 grudnia 2013 roku.

Analogicznie w 2014 roku Powiat Radomszczański ustalając podstawę obliczenia dotacji dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „SOKRATES” oraz dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych – Centrum Nauki i Biznesu „ŻAK” przyjął wydatki Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych funkcjonującego od dnia 1 września 2013 roku w ramach struktury Zespołu

Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska w Radomsku, to jest wydatki z rozdziału 80120 w kwocie 192.664,00 zł. Analiza planu finansowego wydatków rozdziału 80120 wykazała, iż plan ten nie uwzględniał wydatków rzeczowych związanych z zakupem energii, to jest wydatków § 4260. Ponadto do wyliczenia dotacji dla niepublicznych liceów dla dorosłych przyjęto proporcjonalne wydatki rozdziałów: 80146 i 80195 wyliczone w oparciu o wskaźnik 14,02%, odpowiadający udziałowi uczniów Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w ogólnej liczbie uczniów Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska w Radomsku.

Kontrola przyjętych przez Powiat Radomszczański wydatków, stanowiących podstawę do wyliczenia dotacji wykazała, że Powiat nie uwzględnił w tychże wydatkach proporcjonalnej wysokości planowanych wydatków w § 4260 – zakup energii z rozdziału 80130, jak również zmian w planie wydatków, które nastąpiły w okresie od 1 listopada 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku w rozdziałach 80120 i 80195. Ostatniego przeliczenia dotacji Powiat Radomszczański dokonał w oparciu o zmiany planu wprowadzone uchwałą nr 100/2014/IV z dnia 30 października 2014 roku Zarządu Powiatu Radomszczańskiego, w wyniku których plan przewidywał wydatki w rozdziale 80120 w wysokości 202.816,00 zł, a w rozdziale 80195 – w kwocie 5.983,00 zł. Natomiast według sprawozdania Rb-28S Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2014 roku wynosił: w rozdziale 80120 – 206.131,00 zł, w rozdziale 80195 – 16.810,00 zł.

Nadto przekazując dotacje Powiat nie uwzględniał faktu, że plan wydatków jest planem rocznym, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych na 1 ucznia w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego;

- dotacje dla Szkoły Policealnej dla Dorosłych „SOKRATES” kształcącej w formie zaocznej, dla Policealnej Szkoły – Centrum Nauki i Biznesu „ŻAK” oraz dla Zaocznej Policealnej Szkoły Zawodowej „LOGOS” w Przedborzu wyliczane były w okresie od stycznia do sierpnia 2013 roku w oparciu o plan wydatków Szkoły Policealnej dla Dorosłych nr 2 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Elektryczno-Elektronicznych w Radomsku, tj. w oparciu o plan wydatków rozdziału 80130. Uchwałą nr 25/2013/IV z dnia 27 lutego 2013 roku oraz uchwałą nr 95/2013/IV z dnia 28 sierpnia 2013 roku Zarząd Powiatu Radomszczańskiego ustalił plan wydatków w rozdziale 80146 wynoszący 6.500,00 zł oraz plan wydatków rozdziału 80195 (§ 4010 i § 4110) w wysokości 5.860,00 zł, które to plany wydatków nie zostały uwzględnione przy naliczaniu dotacji dla ww. niepublicznych szkół policealnych. Powyższe spowodowało zaniżenie należnych kwot dotacji (szczegółowe wyliczenia w tym zakresie zawarto w protokole kontroli).

Natomiast w okresie od września do grudnia 2013 roku oraz w roku 2014 dotacje dla niepublicznych szkół policealnych, w tym: Szkoły Policealnej dla Dorosłych „SOKRATES” (forma zaoczna), Policealnej Szkoły – Centrum Nauki

i Biznesu „ŻAK” oraz dla Zaocznej Policealnej Szkoły Zawodowej „LOGOS” w Przedborzu ustalane były w oparciu o planowane wydatki bieżące Szkoły Policealnej dla Dorosłych nr 2 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Elektryczno-Elektronicznych w Radomsku oraz Szkoły Policealnej dla Dorosłych nr 1 utworzonej z dniem 1 września 2013 roku w ramach Zespołu Szkół Ekonomicznych w Radomsku – kształcących w systemie zaocznym.

Z uwagi na okoliczność, że obie szkoły prowadzone przez Powiat funkcjonowały w strukturze zespołu szkół, do wyliczenia dotacji dla niepublicznych zaocznych szkół policealnych dla dorosłych jednostka stosowała opisany szczegółowo w protokole kontroli „współczynnik proporcji kosztów uczniów szkół zaocznych do uczniów szkół dziennych”.

We wrześniu i w październiku 2013 roku Powiat wypłacał dotacje dla omawianych szkół niepublicznych w kwocie 71,59 zł na jednego ucznia, a w listopadzie i w grudniu w kwotach odpowiednio 82,14 zł i 85,02 zł (po zmianie planu wydatków). Wyliczona kwota dotacji nie uwzględniała faktu, że plan wydatków jest planem rocznym, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych na 1 ucznia w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego.

Z kolei w 2014 roku - w okresie od września do grudnia plany wydatków Zespołu Szkół Elektryczno-Elektronicznych i Zespołu Szkół Ekonomicznych w Radomsku ulegały kilkakrotnym zmianom, które nie zostały uwzględnione przy ustalaniu wysokości dotacji i tym samym nie zostały dokonane przeliczenia kwot należnych dotacji. Na podstawie uchwał Zarządu Powiatu Radomszczańskiego oraz rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28S za rok 2014 Zespołu Szkół Ekonomicznych oraz Zespołu Szkół Elektryczno-Elektronicznych w Radomsku ustalono, iż w 2014 roku planowane wydatki Zespołów przyjęte do wyliczenia dotacji dla Szkoły Policealnej dla Dorosłych „SOKRATES” (forma zaoczna), tj. planowane wydatki z rozdziałów 80130, 80146, 80195 wynosiły:

<i>Zespół Szkół Ekonomicznych</i>		<i>Zespół Szkół Elektryczno-Elektronicznych</i>	
Rozdział 80130	3.896.320,00 zł	Rozdział 80130	4.582.269,00 zł
Rozdział 80146	8.628,00 zł	Rozdział 80146	8.500,00 zł
Rozdział 80195	24.328,00 zł	Rozdział 80195	30.672,00 zł
	3.929.276,00 zł		4.621.441,00 zł

Natomiast ostatnia podstawa naliczenia dotacji przyjęta przez Powiat Radomszczański uwzględniała zmiany planów, które nastąpiły w czerwcu 2014 roku i wynosiły:

<i>Zespół Szkół Ekonomicznych</i>		<i>Zespół Szkół Elektryczno-Elektronicznych</i>	
Rozdział 80130	3.174.795,00 zł	Rozdział 80130	3.315.419,00 zł
Rozdział 80146	8.000,00 zł	Rozdział 80146	8.500,00 zł
Rozdział 80195	0,00 zł	Rozdział 80195	0,00 zł
	3.182.795,00 zł		3.323.919,00 zł

Ostatnia zmiana planu ZSE i ZSE-E nastąpiła w miesiącu grudniu 2014 roku, w związku z uchwałą nr 10/2014/V z dnia 22 grudnia 2014 roku. Należy jeszcze raz podkreślić, że plan wydatków jest planem rocznym, wobec czego wprowadzone zmiany mają wpływ na podstawę wyliczenia dotacji ze skutkiem dla całego roku. Dlatego też dotacja dla niepublicznych szkół policealnych dla dorosłych w roku 2014 winna zostać przekazana według kwoty 79,76 zł na jednego ucznia, a nie według kwot stosowanych przez Powiat Radomszczański, tj. 71,12 zł (I-II/2014), 71,30 zł (III-VIII/2014), 62,55 zł (IX-XII/2014).

2. W wyniku kontroli poprawności ustalenia kwot dotacji dla szkół niepublicznych obliczonych w oparciu o wydatki ponoszone przez najbliższy powiat stwierdzono, co następuje:
 - w okresie od stycznia do sierpnia 2013 roku dotacja dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych „SOKRATES” oraz Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych – Centrum Nauki i Biznesu „ŻAK” wypłacana była na podstawie danych uzyskanych z Powiatu Piotrkowskiego,
 - w okresie od lutego do grudnia 2013 roku oraz w 2014 roku dotacja dla Szkoły Policealnej dla Dorosłych „SOKRATES” kształcącej w formie stacjonarnej medycznej wypłacana była na podstawie danych otrzymanych z Powiatu Lublinieckiego.

Powiat Radomszczański nie weryfikował na koniec roku informacji uzyskanych odpowiednio z Powiatu Piotrkowskiego i z Powiatu Lublinieckiego w zakresie kwot planowanych wydatków, stanowiących podstawę obliczenia dotacji, co było niezgodne z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Powołany przepis stanowi, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego, w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Odnosząc się do wskazanego przepisu, należy zauważyć, że zarówno w przypadku wydatków bieżących budżetu danej gminy (powiatu), jak i wydatków bieżących najbliższej gminy (powiatu) prowadzących szkołę publiczną danego typu lub rodzaju – prawodawca odnosi się do wydatków bieżących ponoszonych przez daną gminę (powiat). W przypadku zmian w planie wydatków bieżących, kwoty wynikające z planu po zmianach odnoszą się do całego roku budżetowego. Wobec powyższego Powiat Radomszczański, wypłacając dotacje szkołom niepublicznym, był zobowiązany ustalić, czy kwoty wydatków podane przez Powiat Piotrkowski i Powiat Lubliniecki nie uległy zmianie na dzień 31 grudnia. W przypadku zmiany planu wydatków

należało wprowadzić stosowne korekty, uwzględniające roczny charakter wypłacanych dotacji.

W kontekście ustaleń kontroli opartych się na założeniu, że dotacje udzielane na podstawie ustawy o systemie oświaty mają charakter roczny, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych na 1 ucznia w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego (wysokości po zmianach są planem rocznym) przywołać należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym:

- a) *dotacje oświatowe są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do dnia 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego – wyrok SN z dnia 22 maja 2014 roku IV CSK 531/13 za LEX. Według stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w przytoczonym wyroku: „W nauce prawa przyjmuje się, że świadczenia będące przedmiotem stosunków zobowiązaniowych dzielą się na jednorazowe, ciągłe i okresowe. Podstawowym kryterium kwalifikacyjnym takiego podziału jest czynnik czasu, uzupełniony przez pewne dodatkowe cechy wyróżniające. Świadczenia jednorazowe charakteryzują się tym, że ich treść i rozmiar są oznaczone przez wskazanie zachowania się dłużnika, do którego jest on obowiązany, bez odwoływania się do czynnika czasu. Jeżeli przedmiot świadczenia jednorazowego jest podzielny, może ono być spełniane częściami, np. w ratach. W takim wypadku element czasu nie wpływa jednak na treść i rozmiar świadczenia, lecz wskazuje jedynie sposób jego wykonania. Czynnik czasu, jako wyznacznik treści i rozmiaru świadczenia, odgrywa istotną rolę w świadczeniach ciągłych i okresowych. Świadczenie ciągłe polega na określonym, stałym zachowaniu się dłużnika przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego. Nie można w nim jednak - odmiennie niż w świadczeniach okresowych - wyróżnić powtarzających się, odrębnych czynności, które mogłyby być uznane za świadczenia samodzielne. Świadczenia okresowe to czynności powtarzające się cyklicznie w określonych z góry odstępach czasu. Z reguły polegają one na periodycznym spełnianiu przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego świadczeń pieniężnych lub rzeczy zamiennych. Świadczenie okresowe jest świadczeniem samodzielnym, a nie częścią jednego większego świadczenia, którego rozmiar został określony bez uwzględnienia czynnika czasu. Przy świadczeniach okresowych ostateczny rozmiar świadczeń, jakie powinien otrzymać wierzyciel, zależy od czasu trwania stosunku zobowiązaniowego, częstotliwości spełniania świadczeń oraz ich wysokości. Czynnik czasu wyznacza więc nie tylko treść świadczenia, lecz także ich globalny rozmiar. Cechą charakterystyczną jest natomiast powtarzanie się kolejnych świadczeń w określonych odstępach czasu”;*

- b) świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek (zob. także wyrok SN z dnia 22 maja 2014, IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 2015, dotyczący dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o.). Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 roku (V CSK 376/14).

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić ustalanie kwot dotacji na rzecz szkół niepublicznych, zgodnie z regułami wyznaczonymi w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Przewodniczącego o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

1. Przewodniczący
Rady Powiatu w Radomsku
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Rady Powiatu w Radomsku
3. aa.