



Rzeszów, 29 września 2023 r.

BK.1713.3.2023

**Pani
Joanna Marnik
Prezes Stowarzyszenia na Rzecz Dzieci
z Dysfunkcjami Rozwojowymi „BRUNO”
ul. Miła 14A/10
35-314 Rzeszów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 10 ust. 1 uchwały Nr XXXVIII/786/2020 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 października 2020 r. zmieniającej uchwałę Nr LII/1229/2017 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miasto Rzeszów przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, a także ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych z późn. zm. (zwanej dalej uchwałą), informuję, że w dniach 08.03.2023 r., 13-17.03.2023 r., 21-24.03.2023 r., 27-31.03.2023 r., 03-05.04.2023 r., 12.04.2023 r., 14.04.2023 r. upoważniony pracownik Biura Kontroli Urzędu Miasta Rzeszowa (zwany dalej Kontrolującym) przeprowadził kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowej w 2022 r. oraz zgodności liczby uczniów wykazywanych w sprawozdaniach ze stanem faktycznym w Ośrodku Rewalidacyjno-Edukacyjno-Wychowawczym INA z siedzibą przy ul. Moniuszki 9 w Rzeszowie (zwanym dalej Ośrodkiem lub Kontrolowanym).

Ustalenia kontroli zawarto w protokole kontroli nr BK.1713.3.2023 z dnia 15 maja 2023 r. (zwanym dalej protokołem kontroli), który został przekazany Kontrolowanemu w dniu 17 maja 2023 r. Pismem z dnia 12 czerwca 2023 r. Kontrolowany odmówił podpisania protokołu kontroli. W dniu 7 września 2023 r. Kontrolowany złożył dodatkowe wyjaśnienia oraz przedłożył dokumenty nieokazane w toku przeprowadzonej kontroli.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne zawiera wynik kontroli w przedmiocie pobrania i wykorzystania dotacji w 2022 r. oraz zgodności liczby uczniów wykazywanych w sprawozdaniach ze stanem faktycznym oraz uwzględnia analizę wyjaśnień złożonych przez Kontrolowanego do protokołu kontroli. Z ustaleń kontroli wynika, że:

- a) wychowankowie Ośrodka, którzy zostali wykazani w sprawozdaniach z liczby uczniów w 2022 r. celem pobrania dotacji mają potwierdzenie w udostępnionej w trakcie kontroli dokumentacji organizacyjnej i przebiegu nauczania; nie stwierdzono pobrania przez Ośrodek w 2022 r. dotacji w nadmiernej wysokości,
- b) z łącznej kwoty dotacji w wysokości 1.695.827,60 zł otrzymanej z budżetu Gminy Miasto Rzeszów i rozliczonej w 2022 r. nie można zakwalifikować kwoty 4.634,03 zł jako wydatków wykorzystanych przez Ośrodek zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 t. j. z późn. zm., Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 t. j. z późn. zm.) zwanej dalej ufo, tj. na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej.

Na dotację wykorzystaną niezgodnie z art. 35 ufo w kwocie 4.634,03 zł złożyły się wydatki poniesione na cele niezgodne z ww. przepisem prawa, tj.:

- 1) 278,85 zł brutto tytułem wypłaty pracownikowi Ośrodka ekwiwalentu za urlop. Obowiązek wypłacenia ekwiwalentu za urlop pracownikowi z którym zakończono stosunek pracy należał do organu prowadzącego i końcowym beneficjentem tego wydatku nie był wychowanek, na którego przeznaczona jest dotacja, ale pracownik, który nie wykorzystał przysługującego mu urlopu. Uzasadnieniem powyższego stanowiska jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 1 czerwca 2022 r. (sygn. akt I SA/Sz 214/22) który stanowi, że *„(...) wydatek ten nie jest wydatkiem z art. 35 u.f.z.o., gdyż jako rekompensata za niewykorzystany urlop nie ma związku z wykonywaną pracą (...). Świadczenie takie nie jest składnikiem wynagrodzenia i nie odnosi się do pracy, gdyż należne jest w związku z ustaniem stosunku pracy oraz zaprzestaniem świadczenia pracy i nie jest przewidziany jako wynagrodzenie pracownika przysługujące za świadczoną pracę*

(...). ekwiwalent nie może być uznany za wydatek pokrywany z dotacji, ponieważ nie odnosi się do wydatków bieżących placówki oświatowej w ramach realizacji przez nią jej zadań, o których stanowi art. 35 u.f.z.o.”. Prawidłowość zakwestionowania przez organy kontroli wydatku tytułem wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 11 października 2022 r. (sygn. akt I SA/Rz 423/22). Należy zaznaczyć, że Kontrowany nie wniósł zastrzeżeń lub wyjaśnień w powyższym zakresie. Kwota dotacji w wysokości 278,85 zł stanowi część dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem i na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów wraz z odsetkami naliczonymi według art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp,

- 2) 54,24 zł tytułem wypłaty pochodnych pracodawcy od wynagrodzeń (składki FUS i FP) od ekwiwalentu za urlop jako składnika wynagrodzenia. Kwota dotacji w wysokości 54,24 zł stanowi część dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, która na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów wraz z odsetkami naliczonymi według art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp,
- 3) 44,00 zł nienależnie wypłaconego w dniu 2 listopada 2022 r. Zleceniobiorcy wynagrodzenia wynikającego z błędnie naliczonych 2 godzin zajęć. Z dokumentu pod nazwą „Czas pracy” wynika, że rzeczywisty czas pracy w październiku 2022 r. Zleceniobiorcy wynosił 85 godzin, a nie 87 godzin jak wskazuje rachunek do umowy zlecenia z dnia 2 listopada 2022 r. Należy zaznaczyć, że Kontrolowany w wyjaśnieniach do protokołu kontroli nie wniósł zastrzeżeń lub wyjaśnień w powyższym zakresie. Kwota dotacji w wysokości 44,00 zł stanowi część dotacji niewykorzystanej do końca 2022 roku, która na podstawie art. 251 ust. 1 ufp podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów wraz z odsetkami naliczonymi od dnia 1 lutego 2023 r. zgodnie z art. 251 ust. 5 ufp,
- 4) 1.258,94 zł tytułem rozliczenia z dotacji ubezpieczenia budynku przy ulicy Moniuszki 9 w Rzeszowie stanowiącego siedzibę Ośrodka. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej przepisami oraz orzecnictwem sądowym, ostatecznym beneficjentem dotacji ma być uczeń wobec którego Ośrodek realizuje funkcje kształcenia, wychowania i opieki, a rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez placówkę oświatową czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków. Dotacja udzielona na wychowanków Ośrodka jest przeznaczona na realizację zadań wynikających wprost z art. 35 ufo, a nie na realizację zobowiązań określonych w umowie najmu, którą zawarł z wynajmującym organ prowadzący. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2015 r. (sygn. akt III SA/Wr 161/15) „Zapłata ze środków pochodzących z dotacji za inne zadania niż te, na które dotacja została

udzielona, czyli na (...) realizację innych celów niż cele wskazane w przepisach (...) winna być kwalifikowana jako wydatkowanie tej części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.” Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 listopada 2022 r. (sygn. akt I SA/Sz 494/22) stanowi, iż „Sfinansowanie ww. wydatku z dotacji jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy można go zaliczyć do kategorii wydatków ujętych w art. 35 u.f.z.o. Wydatek na ww. ubezpieczenie nie jest wydatkiem wprost wymienionym w art. 35 u.f.z.o. Wydatku tego nie można zaliczyć do wydatków bieżących placówki jako wydatku poniesionego na cele działalności placówki, tj. wydatków w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (...). Ubezpieczenie majątkowe nie należy do kategorii ubezpieczeń obowiązkowych (ubezpieczenie dobrowolne)”. Podobne stanowisko zostało wskazane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 listopada 2016 r. (sygn. akt I SA/Gd 1105/16) „Również w ocenie Sądu organy zasadnie zakwestionowały wydatki poniesione na ubezpieczenie w łącznej kwocie 271,00 zł tj. ubezpieczenie budynku przedszkola (...)”. Kwota dotacji w wysokości 1.258,94 zł stanowi część dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, która na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów wraz z odsetkami naliczonymi według art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp,

- 5) 2.998,00 zł tytułem rozliczenia z dotacji szkolenia 2 pracowników Ośrodka, którego termin został wyznaczony na 11-12 marca 2023 r. i ze względów organizacyjnych został przełożony na 17-18 czerwca 2023 r. Przedłożona w trakcie czynności kontrolnych dokumentacja w postaci informacji od organizatora szkolenia nie określa jakiej tematyki dotyczy przyszłe szkolenie i nie gwarantuje jego realizacji w przyszłości. Wskazany wydatek nie został potwierdzony poprzez np. zaświadczenie o ukończeniu szkolenia, tym samym nie zostało udowodnione, że szkolenie opisane na dokumentach źródłowych jako „usługa edukacyjna – PECS poziom I” miało związek z ustawowym przeznaczeniem dotacji. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2018 r. (sygn. akt V SA/Wa 439/18) „Obowiązkiem prowadzącego placówki oświatowe jest rzetelne dokumentowanie nie tylko faktu poniesionych wydatków, ale też okoliczności przeznaczenia wydatkowania środków dotacji na realizację zadań prowadzonej placówki oświatowej w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Skarżąca była zobowiązana do dołożenia nadzwyczajnej staranności celem wiarygodnego udokumentowania poniesionych przez siebie wydatków na cele zgodne z przeznaczeniem dotacji.” Należy zaznaczyć, że Kontrolowany w wyjaśnieniach do protokołu kontroli nie wniósł zastrzeżeń lub wyjaśnień w powyższym zakresie. Kwota dotacji w wysokości 2.998,00 zł stanowi dotację wykorzystaną niezgodnie

z przeznaczeniem, która na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów wraz z odsetkami naliczonymi według art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp.

Ponadto należy zwrócić uwagę na inne stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, nieskutkujące zwrotem dotacji, których wyeliminowanie jest istotne z punktu widzenia dysponowania środkami publicznymi:

1) w dokumentacji źródłowej:

- a) brak księgi wychowanków Ośrodka – zgodnie z § 5 ust. 1 Rozporządzenia 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. z 2017 r. poz. 1646 z późn. zm.) *„(...) specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy (...), prowadzą księgę wychowanków”*,
- b) niedostarczenie do organu ewidencyjnego aktualnego Statutu Ośrodka; Statut otrzymany od Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Rzeszowa zawiera tekst jednolity stan na dzień 11 grudnia 2019 r. ze zmianami z 27 sierpnia 2020 r., w trakcie kontroli przedłożono Statut tekst jednolity stan na dzień 27 sierpnia 2020 r. – zgodnie z art. 168 ust. 13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 t. j. z późn. zm.) – *„Osoba prowadząca szkołę lub placówkę jest obowiązana zgłosić organowi lub podmiotowi, o których mowa w ust. 1 i 2, w ciągu 14 dni zmiany w danych zawartych w zgłoszeniu, powstałe po wpisie do ewidencji. Przepisy ust. 4-12 stosuje się odpowiednio”*. Nieprzedłożenie do organu ewidencyjnego aktualnego Statutu Ośrodka stanowi niewywiązanie się przez osobę prowadzącą z obowiązku wynikającego z art. 168 ust. 13 cyt. ustawy. Ponadto stwierdzono brak w Statucie Ośrodka trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw uczniów, o którym mowa w art. 172 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy prawo oświatowe,
- c) w przypadkach opisanych w pkt. II protokołu kontrola dokumentacja przebiegu nauczania Ośrodka nie była uzupełniona i podpisana,
- d) ewidencja czasu pracy osób zatrudnionych na podstawie umów zleceń nie została udokumentowana w formie kart czasu pracy co jest niezgodne z zapisem widniejącym na przedłożonych w trakcie czynności kontrolnych umowach zlecenia, który stanowi, że *„Zleceniodawca wypłaci Zleceniobiorcy wynagrodzenie w terminie 7 dni od otrzymania rachunku, zgodnie z załączonymi do rachunku kartami czasu pracy”*,

- e) przedłożone w trakcie kontroli dowody źródłowe (faktury, rachunki, listy płac, deklaracje rozliczeniowe ZUS itp.) nie zawierają trwałego opisu tj. daty i kwoty wydatkowania z dotacji co jest niezgodne z § 4 ust. 2 uchwały, który stanowi, że „(...) *Dowody źródłowe stanowiące podstawę wykazania wydatków w rocznym rozliczeniu wykorzystania dotacji zawierają trwały opis co do daty i kwoty sfinansowania wydatków z dotacji, o której mowa w ust. 1 (...)*”. Brak powyższego opisu na dokumentach źródłowych utrudnia określenie, które wydatki bieżące zostały sfinansowane z dotacji, a które z innych środków uzyskanych na działalność Ośrodka, o których mowa w § 9 Statutu co jest niezbędne do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji i może w konsekwencji skutkować kwestionowaniem takich wydatków. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 stycznia 2017 r. (sygn. akt I SA/Lu 761/16) „*Zawsze, kiedy nie można jasno wyodrębnić wydatku ściśle na cele działalności dotowanych szkół, należy przyjąć nieuprawnione przeznaczenie dotacji.*” Brak powyższego opisu jest również istotny z uwagi na przekazanie z budżetu Gminy Miasta Rzeszów dotacji w dwóch odrębnych transzach tj. z podziałem na uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka oraz pozostałych wychowanków Ośrodka co potwierdzają wyciągi z rachunku bankowego oraz odrębne rozliczenie wydatków bieżących z podziałem na wczesne wspomaganie rozwoju i ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze,
- f) wydruki szczegółowych list płac nie zawierają daty i podpisu Głównego księgowego/Dyrektora finansowego oraz kierownika jednostki, osoby sprawdzającej pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym lub nie zostały opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym,
- g) przekazywanie pracownikom Ośrodka wynagrodzeń netto przelewem bankowym podczas gdy wydruki szczegółowych list płac wskazują na wypłatę w formie gotówki,
- h) nieudokumentowanie płatności gotówkowych za faktury tj. bez potwierdzenia otrzymania gotówki przez kontrahenta przez stosowną adnotację na fakturze albo wystawiony i podpisany dowód Kasa Wypłaci (KW) lub Kasa Przyjmię (KP),
- i) podobnie jak wyżej, do dokumentów dotyczących dokonywanych przez pracowników (opłacających te wydatki z prywatnych środków) nie dołączono od celów dowodowych potwierdzeń płatności dla kontrahenta lub ewentualnego zwrotu środków w formie gotówki pracownik nie potwierdził podpisem np. na dowodzie Kasa Wypłaci (KW). Należy w szczególności zwrócić uwagę, że faktury powinny być wystawiane na Ośrodek, w którego interesie leży udokumentowanie dokonania zapłaty,
- 2) w Rozliczeniu wykorzystania dotacji – rok 2022 z dnia 2 lutego 2023 r.:

- a) ujęto faktury pro-forma, które nie są dokumentem źródłowym i nie implikują powstania zobowiązania. Zgodnie z odpowiedzią podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 6 czerwca 2013 r. na interpelację nr 17615 w sprawie nagannej praktyki działania niektórych urzędów skarbowych polegającej na naliczaniu podatku VAT od kwoty umieszczonej na fakturze wystawionej pro forma „*Dokument nazywany fakturą pro forma nie jest dowodem księgowym. Jest to dokument wystawiany w obrocie gospodarczym i jego celem może być np. potwierdzenie złożenia oferty czy przyjęcia zamówienia do realizacji. Wyraźne oznaczenie tego dokumentu wyrazami pro forma powoduje, że nie można przypisać mu waloru faktury w rozumieniu przepisów o VAT, gdyż podmiot wystawiający taki dokument jednoznacznie wskazuje, że nie jest to faktura.*”
- b) wskazano błędne daty i numery faktur w przypadkach opisanych w protokole kontroli.

Uwzględniając powyższe stwierdza się co następuje:

- 1) dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 4.590,03 zł podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów na podstawie art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ufp wraz z odsetkami liczonymi w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych na podstawie art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp liczonymi od dnia przekazania z budżetu Gminy Miasto Rzeszów dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem do dnia zapłaty,**
- 2) dotacja niewykorzystana do końca 2022 r. w kwocie 44,00 zł podlega zwrotowi do budżetu Gminy Miasto Rzeszów na podstawie art. 251 ust. 1 i ust. 5 ufp wraz z odsetkami liczonymi od dnia 1 lutego 2023 r. zgodnie z art. 251 ust. 5,**
- 3) zaleca się wyeliminować powyższe nieprawidłowości w celu zachowania przejrzystości wydatkowania środków publicznych i klarownego rozliczenia dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Miasto Rzeszów,**
- 4) należy wydatkować dotację wyłącznie na dofinansowanie realizacji zadań Ośrodka w zakresie określonym w art. 35 ufzo mając na uwadze, że nieprzestrzeganie tego obowiązku skutkuje zwrotem dotacji do budżetu Gminy Miasto Rzeszów.**

Zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego z dnia 20 kwietnia 2023 r., wydatki ponoszone były z transz bieżących zgodnie z datą poniesienia wydatku; odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych od poszczególnych kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem należy naliczyć od następujących terminów przekazania dotacji z budżetu Gminy Miasto Rzeszów: 22.06.2022 r., 26.09.2022 r., 25.11.2022 r. do dnia zapłaty.

Ponadto informuję o możliwości pisemnego uznania kwoty **4.634,03 zł** i dokonania jej zwrotu do budżetu Gminy Miasto Rzeszów w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego na rachunek bankowy nr 29 1020 4391 0000 6102 0144 6525 – w przeciwnym przypadku zostanie wszczęte przez Wydział Edukacji Urzędu Miasta Rzeszowa postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie. O stopniu realizacji lub odmowie wykonania zaleceń pokontrolnych wraz z uzasadnieniem proszę mnie poinformować na piśmie w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przekazując kopię informacji do Biura Kontroli Urzędu Miasta Rzeszowa.

Z poważaniem,

Otrzymują:

1. Adresat
2. Pani Krystyna Stachowska – Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa
3. A/a

Do wiadomości:

1. Pani Grażyna Żarowska-Homik – Dyrektor Wydziału Księgowo-Rachunkowego Urzędu Miasta Rzeszowa
2. Pan Zbigniew Bury – Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Rzeszowa