



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-028-01/2013

P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/142 - Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Kieszkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86249 z dnia 12.11.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88906 z dnia 18.11.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 6-7)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Solec Kujawski, 86-050 Solec Kujawski ul. 23 stycznia 7, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Substyk, Burmistrz Miasta i Gminy Solec Kujawski od 4 marca 2012 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zbadanym zakresie, realizowaną w latach 2011-2013.

Powyższą ocenę uzasadnia realizacja przez Urząd zadań Miasta i Gminy Solec Kujawski, zwanej dalej „Gminą”, polegających na:

- planowaniu, przyznawaniu i przekazywaniu środków budżetowych dla Przedszkola Publicznego nr 1 „Promyczek” w Solcu Kujawskim (zwanego dalej „przedszkolem publicznym”) w wielkościach niezbędnych dla jego funkcjonowania;
- terminowym przekazywaniu przez Urząd dotacji dla przedszkoli niepublicznych;
- prawidłowym rozliczaniu dotacji przez przedszkola niepubliczne.

Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niewłaściwego przygotowania przez Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski (zwanego dalej „Burmistrzem”) projektu uchwały Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim (zwanej dalej „Radą Miejską”) dotyczącej trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych³, w brzmieniu niezgodnym z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴, zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”, tzn. w projekcie tym zaproponowano zapis o wstrzymaniu kolejnych, miesięcznych części dotacji w razie

¹ Poprzednio, tj. w okresie od 15 czerwca 1990 r. do 8 grudnia 2011 r., Burmistrzem Miasta i Gminy Solec Kujawski był Antoni Nawrocki.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Uchwała nr XI/82/07 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozliczania przez gminę Solec Kujawski dotacji dla niepublicznych przedszkoli, ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 136, poz. 2119.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

niezłożenia rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc, co było niezgodne z art. 90 ust. 3c i ust. 4 powołanej ustawy;

- nieprzygotowania przez Burmistrza projektu zmiany ww. uchwały, polegającej na wprowadzeniu zapisu dot. trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, do czego obligował zmieniony z dnia 22 kwietnia 2009 r. art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty;

- nieuwzględniania przy obliczaniu wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r.) niektórych ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę oraz nieaktualizowaniu w tych latach stawek dotacji, w związku ze zmianami w budżecie Gminy wydatków bieżących przedszkola publicznego, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Na skutek tego zaniżono wysokość udzielonych dotacji łącznie o 1 029,6 tys. zł;

- braku skuteczności systemu kontroli zarządczej w Urzędzie w obszarach, w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu
faktycznego

W Gminie Solec Kujawski funkcjonowały trzy przedszkola (wszystkie w Solcu Kujawskim), w tym jedno przedszkole publiczne i dwa niepubliczne. W latach 2011 – 2013 (wg stanu na dzień 30 września) liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym⁵ w Gminie zwiększyła się z 341 w roku szkolnym 2011/2012 do 388 w roku szkolnym 2013/2014, tj. o 13,8%. Liczba oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych publicznych (tzw. "0") wynosiła 5 w roku szkolnym 2011/2012 r. (147 dzieci) i 6 w roku szkolnym 2013/2014 (161 dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 8)

W latach 2011 - 2013 (do dnia 30.09.) Urząd na funkcjonowanie:

- przedszkola publicznego zrealizował wydatki budżetowe w łącznej wysokości 5.117,1 tys. zł, z tego w 2011 r. – 1.868,1 tys. zł⁶, tj. 99,9% planu (1.869,1 tys. zł), w 2012 r. – 1.923,0 tys. zł⁷, tj. 97,9% planu (1.964,1 tys. zł) i w 2013 r. – 1.326,0 tys. zł, tj. 73,3% planu (1.809,7 tys. zł);

- przedszkoli niepublicznych przekazał dotacje w łącznej kwocie 2.589,3 tys. zł, w tym w 2011 r. – 856,1 tys. zł, tj. 99,1% planu (864,6 tys. zł), w 2012 r. – 894,9 tys. zł, tj. 99,9% planu (894,9 tys. zł) i w 2013 r. – 838,3 tys. zł, tj. 71,2% rocznego planu (1.177,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-25)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

1.1.1. Rada Miejska na podstawie art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ podjęła uchwałę nr XXXIX/302/10 z dnia 26.08.2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Na podstawie powyższej

⁵ Według stanów na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁶ W rozdziale 80104 – 1.485,6 tys. zł, w rozdziale 80146 – 7,5 tys. zł, w rozdziale 80148 – 330,9 tys. zł, w rozdziale 80195 – 14,7 tys. zł.

⁷ W rozdziale 80104 – 1.528,3 tys. zł, w rozdziale 80146 – 7,8 tys. zł, w rozdziale 80148 – 370,3 tys. zł, w rozdziale 80195 – 153,6 tys. zł.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

uchwały Burmistrz wydał zarządzenia w sprawie określenia podstawowych wskaźników do opracowania projektu budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 33-42)

W związku ze składaniem przez przedszkole publiczne, zgodnie z powyższą uchwałą, projektów planów finansowych na 2011 r., na 2012 r. i na 2013 r., w szczególności dział, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej, odrębnie dla dochodów i wydatków, Burmistrz poinformował to przedszkole o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków, wynikających z uchwał Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Solec Kujawski na lata 2011 – 2013.

(dowód: akta kontroli str.36-39, 40-43)

Wielkość niezbędnych w latach budżetowych 2011 – 2013 środków budżetowych na funkcjonowanie przedszkola publicznego oszacowano na podstawie założeń dotyczących wysokości wynagrodzeń pracowników, z uwzględnieniem danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń, wydatków na zakup towarów i usług, wydatków na remonty i inwestycje. Kwoty planowanych w uchwałach budżetowych wydatków budżetowych odpowiadały potrzebom zgłoszonym przez dyrektora przedszkola publicznego.

(dowód akta kontroli str.308-309)

1.1.2. Według wyjaśnień Burmistrza rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie w dniu 1 września) inna niż roku budżetowego utrudniała planowanie wydatków przedszkoli publicznych, na co wpływ ma konieczność korekty budżetu przedszkola, a tym samym budżetu gminy w danym roku budżetowym, powodowana zmienną liczbą dzieci przyjmowanych do przedszkola oraz wysokością środków na wynagrodzenia, między innymi wynikających z awansu zawodowego nauczycieli, urlopów zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli str. 45)

1.1.3. Burmistrz nie wydał zarządzenia i innych wytycznych, poleceń w sprawie zasad przekazywania przedszkolu publicznemu środków na wydatki budżetowe. Przekazywanie środków pieniężnych dla przedszkola publicznego odbywało się w oparciu o składane miesięczne zapotrzebowania, a ich częstotliwość uzależniona była od terminu poniesienia planowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 309)

Badanie trzech miesięcy w każdym roku 2011, 2012 i 2013 wykazało, że wysokość przekazywanych przez Urząd środków budżetowych dla powyższego przedszkola była zgodna ze składanymi wnioskami i wynikała z dokonywania płatności za zrealizowane wydatki ujęte w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 26-32)

1.1.4. W związku z ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁹ (zwaną dalej „ustawą zmieniającą ustawę o systemie oświaty”), Wojewoda Kujawsko-Pomorski przyznał Gminie Solec Kujawski na 2013 r. dotację celową z budżetu państwa¹⁰, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty w łącznej kwocie 204,9 tys. zł, w tym w rozdziale 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych w kwocie 58,8 tys. zł i w rozdziale 80104 Przedszkola w kwocie 146,1 tys. zł. W pismach Wydziału Finansów i Budżetu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy podano, że środki dotacji przeznaczone zostały na dofinansowanie zadań

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

¹⁰ § 203 Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)

w zakresie wychowania przedszkolnego w okresie od września do grudnia 2013 r. Wielkość dotacji ustalona została zgodnie z art. 14d ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty¹¹, tj. wg informacji systemu informacji oświatowej na dzień 30 września 2012 r. liczba dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego wynosiła 495 (353 w przedszkolach i 142 w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych) x 414,00 zł na każde dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 54, 57-59)

1.1.5. Do dnia 13.12.2013 r. Gmina otrzymała środki dotacji w wysokości 204,9 tys. zł (100%), które przeznaczono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli przedszkola publicznego oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w kwocie 166,4 tys. zł (47,8 tys. zł w dziale 801 rozdział 80103 § 4010 i 118,6 tys. zł w dziale 801 rozdział 80104 § 4010);
- pochodne od wynagrodzeń w kwocie 32,7 tys. zł, z tego: 82, tys. zł w dziale 801 rozdział 80103 § 4110; 1,2 tys. zł w dziale 801 rozdział 80103 § 4120; 20,4 tys. zł w dziale 801 rozdział 80104 § 4010; 2,9 tys. zł w dziale 801 rozdział 80104 § 4120;
- zakup materiałów i wyposażenia w kwocie 5,8 tys. zł, w tym: 4,1 tys. zł w dziale 801 rozdział 80104 § 4210; 1,7 tys. zł w dziale 801 rozdział 80103 § 4210.

(dowód: akta kontroli str. 54, 312)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. powyższą dotacją, objęte nią kwoty zwiększyły w tym roku plany finansowe wydatków na poszerzenie oferty przedszkola publicznego. Wg wyjaśnień Skarbnika Miasta i Gminy, otrzymana dotacja była formą refundacji wydatków ponoszonych przez gminę, w tym między innymi z tytułu opłat za dodatkowe zajęcia i z tytułu utraconych wpływów z opłat wnoszonych przez rodziców dzieci tytułem świadczeń wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 49, 312)

Faktycznie poniesione wydatki na zajęcia dodatkowe, sfinansowane środkami dotacji celowej z budżetu państwa w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. wyniosły:

- język angielski – 529,40 zł;
- rytmika – 741,16 zł;
- gimnastyka korekcyjna – 298,94 zł;
- logopedia – 4.974,40 zł;
- zajęcia plastyczne „Lepienie w glinie” – 1.830,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 61)

1.1.7. Wg danych Urzędu, w okresie od 01.09.2013 r. w przedszkolu publicznym od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym pobierane były następujące opłaty:

- za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w wysokości 1,00 zł za godzinę zajęć ponad podstawę programową¹², tj. zgodnie z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty¹³;

¹¹ Wysokość dotacji dla danej gminy jest obliczana jako iloczyn kwoty rocznej oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze danej gminy, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, kwota roczna dotacji na każde dziecko w 2013 r. wynosi 414 zł.

¹² Do dnia 01.09.2013 r. za świadczoną przez przedszkole publiczne usługę opiekuńczo-wychowawczą w czasie przekraczającym wymiar zajęć w godzinach od 8⁰⁰ do 13⁰⁰ ustalona była opłata w wysokości 1,60 zł za każdą rozpoczętą godzinę (uchwała nr XXI/160/12 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 14 czerwca 2012 r.).

- za korzystanie przez dziecko z wyżywienia w wysokości 6,50 zł.
(dowód: akta kontroli str. 50-53, 55-56)

1.1.8. W przedszkolu publicznym w okresie od 01.09.2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 55-56, 60)

1.1.9. Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych w przedszkolu publicznym wyniosły w okresie:

a) od 01.01. do 30.06.2013 r. (zajęcia finansowane z budżetu Gminy):

- język angielski – 264,88 zł;
- gimnastyka korekcyjna – 249,13 zł;
- logopedia – 1.413,10 zł.

b) od 01.09.2013 r. (finansowane ze środków dotacji z budżetu państwa):

- język angielski – 264,88 zł;
- gimnastyka korekcyjna – 149,47 zł;
- gimnastyka korekcyjna – 249,13 zł;
- logopedia – 1.243,60 zł
- rytmika (zajęcia prowadzone od 01.11.2013 r.) – 370,58 zł;
- lepienie w glinie – 915,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 61)

Obniżenie średniomiesięcznych kosztów zajęć z gimnastyki korekcyjnej (z 249,13 zł do 149,47 zł) i zajęć z logopedii (z 1.413,10 zł do 1.243,60 zł) wynikało ze zmniejszenia wymiaru godzin prowadzonych zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 313)

1.1.10. Kwota przyznanej Gminie na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty¹⁴ (204,9 tys. zł), rekompensowała utracone w okresie od 01.09.2013 r. dochody wynikające z ustawowego ograniczenia wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym¹⁵ z 1,60 zł do 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć (ogółem 33,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 62)

1.1.11. W związku z wynikającą z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty zmianą wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w wysokości 1,00 zł za godzinę zajęć ponad podstawę programową, Rada Miejska nie podjęła uchwały na podstawie art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 63)

1.1.12. W sprawie problemów związanych z wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty Burmistrz w wyjaśnieniach zwróciła uwagę na:

- konieczność przygotowania odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach i ich odpowiedniej sieci w celu realizacji ustawowego obowiązku systematycznego zwiększania w kolejnych latach dostępności wychowania przedszkolnego oraz

¹³ Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1,00 zł za godzinę zajęć.

¹⁴ Na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań.

¹⁵ Art. 14 ust. 5a i 8 ustawy o systemie oświaty.

¹⁶ Powyższe nie podlega ocenie, z uwagi na wyznaczony art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty, termin obowiązywania uchwał rad gmin podjętych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym przed dniem jej wejścia w życie (przed 01.09.2013 r.), nie dłużej niż do dnia 31.08.2014 r.

zapewnienia dzieciom w wieku do 3 lat od 2017 r. miejsca w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego;
- wątpliwości dotyczące zakresu przeznaczenia i wykorzystania dotacji celowej otrzymywanej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 46)

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych

1.2.1. Wysokość dotacji planowanych w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013, przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki¹⁷ określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane Burmistrzowi przez uprawnione podmioty prowadzące niepubliczne przedszkola, w terminie określonym w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wyniosła: 170 – wg informacji z 2010 r., 166 – wg informacji z 2011 r. i 220 – wg informacji z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 66-74, 125)

1.2.2. Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Burmistrza – utrudniała planowanie wydatków dla niepublicznych przedszkoli, poprzez m.in. fakt, iż w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku udzielenia dotacji, dokonuje się weryfikacji wysokości kwoty udzielonej dotacji, co może wiązać się, zdaniem Burmistrza, z koniecznością korekty budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

1.2.3. W badanym okresie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej regulujące m.in. tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych (przyjęte w treści zgodnej z projektami tych uchwał przedstawionych Radzie przez Burmistrza):

1) uchwała nr XI/82/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozliczania przez Gminę Solec Kujawski dotacji dla niepublicznych przedszkoli, ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 136, poz. 2119, zwana dalej „uchwałą z 2007 r.”; obowiązywała od 1 stycznia 2008 r. i została uchylona z dniem 1 stycznia 2013 r.;

2) uchwała nr XXV/195/12 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Solec Kujawski przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Miasto i Gmina Solec Kujawski, ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2012 r. poz. 3341, zwana dalej „uchwałą z 2012 r.”; obowiązuje od 1 stycznia 2013 r.

W uchwałach uwzględniono podstawę obliczania dotacji oraz zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przyjęta w ww. uchwałach stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym.

W projekcie uchwały z 2007 r. przedstawionym przez Burmistrza (a następnie uchwalonym przez Radę Miejską) m.in. ustalono wymóg, od spełnienia którego uzależniono udzielenie dotacji, zakładający wstrzymanie kolejnych części dotacji

¹⁷ Rozdział 80104 „Przedszkola” § 2540 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

w razie niezłożenia rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc, co naruszało art. 90 ust. 3c i ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Burmistrz nie przedstawił Radzie Miejskiej projektu zmiany ww. uchwały, polegającej na wprowadzeniu zapisu dot. trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, do czego obligował zmieniony z dniem 22 kwietnia 2009 r.¹⁸ art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty¹⁹.

W pozostałym zakresie tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przedstawiony przez Burmistrza Radzie Miejskiej w projektach ww. uchwał, nie wykroczył poza przepisy art. 90 ust. 1, 1a, 2b, 2c, 3c, 3d i 4 ustawy o systemie oświaty oraz nie naruszał tych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 75-94, 317-334)

1.2.4. Burmistrz przedłożył uchwałę z 2007 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy (RIO) w dniu 28 listopada 2007 r., a uchwałę z 2012 r. – 30 listopada 2012 r. RIO nie wniosła uwag do treści tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 95-103)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności, badaniem objęto lata 2011, 2012 i 2013 (do 31 sierpnia). Przy określaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w uchwałach budżetowych na lata 2011²⁰ (po zmianie z 27 stycznia 2011 r.²¹), 2012²² i 2013²³, nie uwzględniono niektórych ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę, pomimo iż wymóg uwzględnienia ich w całości został określony w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 133-222)

1.2.6. W badanym okresie Rada Miejska w 2011 r. dwukrotnie dokonała zmian w budżecie Gminy, które miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Mimo powyższego, Burmistrz nie przygotował zmian aktualizujących wysokość stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co spowodowało, że wysokość ich była niezgodna z wynikającą z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 223-256, 126)

1.2.7. W zakresie przekazywania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, badaniem objęto całość środków przekazanych w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) obu niepublicznym przedszkolom w łącznej wysokości 2 454,4 tys. zł (w 2011 r. – 856,1 tys. zł, w 2012 r. – 894,9 tys. zł i w 2013 r. – 703,4 tys. zł).

Analizowane dotacje przekazywane były terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych miesięcznych informacji, sporządzonych przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne, zgodnie ze wzorami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej.

¹⁸ Ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 56, poz. 458 ze zm.).

¹⁹ Zgodnie z tym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

²⁰ Uchwała nr III/12/10 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Solec Kujawski na 2011 r.

²¹ Uchwała nr IV/21/11 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta i Gminy Solec Kujawski na 2011 r.

²² Uchwała nr XIII/113/11 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Solec Kujawski na 2012 r.

²³ Uchwała nr XXVI/204/12 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Solec Kujawski na 2013 r.

Według wyjaśnień Burmistrza dokonywano analizy składanych przez przedszkola niepubliczne comiesięcznych informacji o liczbie dzieci w przedszkolu i comiesięcznych rozliczeń przekazanych dotacji, a dane zawarte w przedmiotowych informacjach weryfikowane były również poprzez sprawozdania składane przez przedszkola niepubliczne do Systemu Informacji Oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 126-127, 133-222, 315-316)

1.2.8. W latach 2011-2013 (3 kw.) nie wystąpiły przypadki odrzucenia przez Burmistrza wniosku (informacji) o przekazanie dotacji dla przedszkola niepublicznego.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Ustalone
nieprawidłowości

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

a) w projekcie uchwały z 2007 r. ustalono dodatkowe, wykraczające poza ustawowe regulacje obowiązki, od spełnienia których uzależniono udzielenie dotacji, zakładające wstrzymanie kolejnych części dotacji w razie niezłożenia rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc (§ 6 ust. 2 uchwały).

Projekt powyższej uchwały przygotował, stosownie do art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴, Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str. 75-80)

Pani Burmistrz wyjaśniła m.in., iż przyjęcie przez organy Gminy rozwiązania, zgodnie z którym brak rozliczenia przekazanych części dotacji skutkuje wstrzymaniem dalszej wypłaty, było podyktowane „związaniem podmiotów administracji publicznej zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych”, stosownie do których wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ocenie Pani Burmistrz, w pojęciu „trybu rozliczenia dotacji” użytego przez ustawodawcę dla określenia przedmiotu upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, zawarte było również upoważnienie do przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym następuje wstrzymanie wypłaty kolejnej części dotacji w przypadku niewypelnienia przez dotowanego obowiązku przedłożenia rozliczenia dotacji już otrzymanej.

W ocenie NIK powyższe stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Stosownie bowiem do art. 90 ust. 3c i ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki, zgodnie z trybem ich udzielania i rozliczania oraz terminem i sposobem rozliczenia, ustalonymi przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Powołane przepisy prawa nie zawierają wymogu składania przez dotowanego rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc, jako warunku przekazania mu przez dotującego części dotacji na miesiąc następny.

Powyższe skutkowało złożeniem przez 2 przedszkola niepubliczne w latach 2011-2012 łącznie 48 comiesięcznych rozliczeń dotacji otrzymanych z budżetu Gminy, zamiast 4 rozliczeń rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 201-222, 257-258, 263-264)

b) Burmistrz nie przygotował projektu zmiany § 7 ust. 1 uchwały z 2007 r.²⁵, polegającej na wprowadzeniu zapisu dot. trybu i zakresu kontroli prawidłowości

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

²⁵ W trybie art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

wykorzystywania dotacji, tj. stosownie do zmiany art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 22 kwietnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 75-80)

Pani Burmistrz wyjaśniła, że ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁶, która weszła w życie z dniem 22 kwietnia 2009 r. i wprowadzała m.in. zapis dotyczący trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, nie wskazała obligatoryjnego terminu dokonania zmiany obowiązujących uchwał dotyczących dotowania szkół i przedszkoli niepublicznych. Pani Burmistrz wyjaśniła również, że zmiana w powyższym zakresie została ujęta w uchwale z 2012 r.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, uważając, iż termin wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego (w tym przypadku ustawy), oblige w szczególności organy władzy publicznej, do niezwłocznego dostosowania do wymogów tego aktu prawa, aktów i regulacji prawnych niższego rzędu, jakimi są m.in. uchwały, zarządzenia czy decyzje organów samorządu terytorialnego.

NIK zwraca uwagę, iż powyższe mogło skutkować niemożnością przeprowadzenia przez organ wykonawczy Gminy (Burmistrza) kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez przedszkola niepubliczne w okresie od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 75-80, 95-96, 258, 264-265, 313-316)

c) wysokość udzielonych w latach 2011, 2012 i 2013 (do 31 sierpnia) dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niezgodna z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, gdyż przy obliczaniu tych kwot nie uwzględniono niektórych ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę.

Do podstawy wyliczenia w ww. latach dotacji przyjęto kwoty – odpowiednio: 1 193,4 tys. zł, 1 329,8 tys. zł i 1 377,7 tys. zł, które nie uwzględniały następujących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę:

- wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin i wyżywienie (odpowiednio: 290 tys. zł, 345 tys. zł i 210 tys. zł);
- wydatków mających pokrycie w prognozowanych dochodach z tytułu subwencji oświatowej na dzieci niepełnosprawne (odpowiednio: 220,9 tys. zł, 290,5 tys. zł i 222 tys. zł).

W wyniku powyższego nastąpiło zaniżenie miesięcznych stawek dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola niepublicznego: w 2011 r. o 181,43 zł (tj. o 42,8% w stosunku do kwoty ustalonej przez Burmistrza – 423,80 zł), w 2012 r. o 214,71 zł (tj. o 47,8% w stosunku do kwoty ustalonej przez Burmistrza – 449,25 zł) i w 2013 r. o 151,67 zł (tj. o 31,4% w stosunku do kwoty ustalonej przez Burmistrza – 483,75 zł).

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 125-126, 129-132)

Projekty uchwał budżetowych na 2011, 2012 i 2013 rok przygotował Burmistrz²⁷.

Pani Burmistrz wyjaśniła, iż stosując wykładnię celowościową przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, nie można do wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych zaliczyć środków wydatkowanych na wyżywienie

²⁶ Tzn. ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 56, poz. 458 ze zm.).

²⁷ Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

dzieci, bądź na udzielanie świadczeń przez te przedszkole w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, które pochodzą od rodziców tych dzieci z przeznaczeniem na ściśle określony cel. W związku z tym, zdaniem Pani Burmistrz, wydatki bieżące ponoszone na wskazane cele, finansowane z opłat rodziców, nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wydatków stanowiących podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Według niej, w przypadku, gdy rodzice dzieci z przedszkoli niepublicznych ponoszą dodatkowe opłaty związane z wyżywieniem ich dzieci lub za korzystanie przez nie z zajęć w tych przedszkolach, mamy do czynienia z sytuacją, gdy to samo zadanie jest dwukrotnie finansowane: „raz z kieszeni rodziców, drugi zaś z dotacji samorządowej”. Pani Burmistrz wyjaśniła również, że nieodliczanie wydatków sfinansowanych z subwencji w części oświatowej na dzieci niepełnosprawne w przedszkolach publicznych przy ustalaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, „nie było i nie jest zasadne”, prowadzi bowiem do „sztucznego zwiększania wydatków bieżących, stanowiących podstawę wyliczenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których dzieci niepełnosprawne nie uczęszczają”.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r.) należało przyjąć, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wszystkie ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę (niezależnie od podstawy ujęcia w budżecie Gminy). Pomniejszanie podstawy obliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie wprowadziła dopiero w art. 14 ust. 1 ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²⁸, która weszła w życie z dniem 1 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 259-262, 265-269)

Stwierdzono ponadto, że w 2011 r. Burmistrz nie przygotował zmian aktualizujących wysokość stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli w związku z dokonywaniem zmian w budżecie Gminy mających wpływ na podstawę ich wyliczenia, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. W listopadzie 2011 r. zwiększono o 118,3 tys. zł²⁹, a w grudniu 2011 r. o 16,5 tys. zł³⁰ wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę. Wskutek niezaktualizowania (z tytułu powyższego zwiększenia wydatków) wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wysokość dotacji została zaniżona łącznie o 14,9 tys. zł (o 7 tys. zł w listopadzie 2011 r. i o 7,9 tys. zł w grudniu 2011 r.)³¹.

(dowód: akta kontroli str. 223-256, 126, 313-314)

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

²⁹ Uchwałą nr XII/98/11 Rady Miejskiej z dnia 16 listopada 2011 r. zwiększono wydatki: w rozdz. 80104 (przedszkola) o 110 008,00 zł i w rozdz. 80148 (stołówka przedszkolna) o 8 247,00 zł.

³⁰ Uchwałą nr XIII/111/11 Rady Miejskiej z dnia 14 grudnia 2011 r. zwiększono o 16 500,00 zł w rozdz. 80148 (§ 4220) wydatki bieżące przeznaczone na zakup środków żywności dla stołówki przedszkolnej

³¹ W efekcie powyższych zmian, miesięczna stawka dotacji na jednego ucznia w przedszkolu niepublicznym powinna być zwiększona: [a] w listopadzie 2011 r. o 42 zł (tj. 118 255 zł/176 uczniów w przedszkolu publicznym/12 mies. x 75%), co przy liczbie 166 uczniów przedszkoli niepublicznych (wg stanu z września 2011 r.) generowało potencjalne zwiększenie miesięcznej dotacji na listopad 2011 r. dla przedszkoli niepublicznych o 6 972 zł; [b] w grudniu 2011 r. o 47,85 zł (tj. 134 755 zł/176 uczniów. w przedszkolu publicznym/12 mies. x 75%), co przy liczbie 166 uczniów przedszkoli niepublicznych (wg stanu z września 2011 r.) generowało potencjalne zwiększenie miesięcznej dotacji dla przedszkoli niepublicznych o 7 943,10 zł. Powyższe oznacza, iż w listopadzie i grudniu 2011 r. dotacje dla przedszkoli zostały zaniżone łącznie o 14 915,10 zł.

Projekty uchwał Rady Miejskiej zwiększających powyższe wydatki przygotował Burmistrz³².

Pani Burmistrz wyjaśniła, iż wysokość stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie była aktualizowana, ponieważ obowiązująca w 2011 r. uchwała z 2007 r. nie określała szczegółowych zasad przyznawania dotacji w przypadku korekty budżetu przedszkola publicznego. Wyjaśniła również, że kwestia ta została uregulowana od 1 stycznia 2013 r., zgodnie z uchwałą z 2012 r., stosownie do której (§ 6) kwoty dotacji dla przedszkoli niepublicznych zostaną zweryfikowane po zakończeniu roku budżetowego (po wykonaniu wydatków przedszkola publicznego) w terminie do 31 marca roku następnego.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ w § 3 uchwały z 2007 r., na którą powołuje się Pani Burmistrz, określono, iż dotacja dla niepublicznego przedszkola przyznawana jest w wysokości określonej w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, a podstawą wyliczenia tej dotacji są wydatki bieżące ponoszone na jedno dziecko w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę. Powyższe oznacza, że w przypadku zmiany wielkości ww. wydatków bieżących w przedszkolu publicznym (co miało miejsce w listopadzie i grudniu 2011 r.) powinny być odpowiednio zmienione wielkości dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 313-314, 316)

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było zaniżenie wysokości udzielonych dotacji dwom przedszkolom niepublicznym: w 2011 r. o 381,4 tys. zł, w 2012 r. o 427,7 tys. zł i w 2013 r. (do 31 sierpnia) o 220,5 tys. zł – łącznie o 1 029,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 104-222, 259-262, 265-269)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³³ działalność Urzędu w badanym obszarze, przede wszystkim ze względu na udzielanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli w wysokościach niezgodnych z przepisami.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

Opis stanu faktycznego

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

Przedszkole publiczne terminowo przekazało do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte kontrolą sprawozdania za poszczególne miesiące 2011 r., 2012 r. i 2013 r. (do 30.09.) złożono Burmistrzowi w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁴.

W Urzędzie powyższe sprawozdania budżetowe Rb-28S przedszkola publicznego weryfikowane były pod względem formalno-rachunkowym i zgodności z planem finansowym, tj. stosownie do § 9 ust. 3 powyższego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

W Urzędzie korzystano z uprawnienia do kontroli merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 3 powyższego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej), podczas kontroli finansowej przedszkola publicznego w 2012 r., poprzez wgląd do ksiąg rachunkowych i dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 310)

³² Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

2.2.1. Uchwały Rady Miejskiej dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji, zostały opisane w pkt. 1.2.3 oraz w części końcowej pkt. 1.2 („Ustalone nieprawidłowości”) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 75-94, 95-96, 201-222, 257-258, 263-265)

2.2.2. Przekazywanie właściwej miejscowo regionalnej izbie obrachunkowej uchwał dotyczących trybu rozliczania i kontroli dotacji dla przedszkoli niepublicznych, zostało opisane w pkt. 1.2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 95-103)

2.2.3. W latach 2011-2012, stosownie do uchwały z 2007 r., dokonywano miesięcznych (w terminie do 25 dnia następnego miesiąca) rozliczeń dotacji udzielonych obu przedszkolom niepublicznym, a w 2013 r. (do 31 sierpnia), stosownie do uchwały z 2012 r., miesięcznych rozliczeń w terminie do 15 dnia następnego miesiąca. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych lub nieprawidłowych rozliczeń. Nie wystąpiły również przypadki niewykorzystania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 128, 201-222, 257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. System kontroli zarządczej

3.1. Stosownie do pkt. 2.4. załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵, Zarządzeniem nr III/20/2010 Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski z dnia 31.12.2010 r. ustalono dokument pod nazwą „Procedury kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy Solec Kujawski”. Elementem kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia efektywnego, skutecznego i zgodnego z prawem przyznawania i przekazywania przedszkolom oraz rozliczania środków budżetowych była kontrola finansowa, której zadaniem było badanie i porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym³⁶. W powyższym zakresie dwóm pracownikom Referatu Księgowości Budżetowej w Wydziale Budżetu i Finansów Urzędu przypisano obowiązki obejmujące rozliczanie wydatków jednostek budżetowych i udzielanych dotacji. Burmistrz udzielił upoważnień i pełnomocnictw do przeprowadzania kontroli między innymi zrealizowanych wydatków Zastępcy Burmistrza, Sekretarzowi Miasta i Gminy i Skarbnikowi Miasta i Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 270-295, 302, 305)

Stosownie do części II pkt 7-9 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do powyższego Komunikatu nr 23 Ministra Finansów, na podstawie powyższych Procedur zarządzeniem Burmistrza nr III/72/2011 z dnia 23.05.2011 r. wdrożono analizy ryzyka dla Urzędu (corocznie aktualizowane). Według powyższych analiz w odniesieniu do zadań Referatu Księgowości Budżetowej w Wydziale Budżetu i Finansów zidentyfikowano ryzyko

³⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

³⁶ Część IX pkt 1 ppkt 2 załącznika do Zarządzenia nr III/20/2010 Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski z dnia 31.12.2010 r.

wystąpienia nieprawidłowości w przekazywaniu środków budżetowych do jednostek budżetowych, a w odniesieniu do zadań Referatu Edukacji, zidentyfikowano ryzyko ustalenia niezbędnej wielkości środków budżetowych na dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

3.2. System kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie wysokości dotacji przekazanych powyższym przedszkolom.

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 125-126, 129-132, 223-256, 259-262, 265-269 313-314)

3.3. W Urzędzie prowadzony był audyt wewnętrzny. W okresie objętym kontrolą NIK audytem nie było objęte i nie było planowane wykorzystanie i rozliczanie środków publicznych przez przedszkola publiczne i niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 296-298)

3.4. Pracownicy Urzędu za okres objęty kontrolą NIK przeprowadzili jedną kontrolę w przedszkolu publicznym (w czerwcu 2012 r.), w zakresie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, stwierdzając błędne obliczenie wielkości wynagrodzenia nauczyciela przedszkola za czas choroby (wniosek pokontrolny w powyższym zakresie został zrealizowany). W tym okresie nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych przedszkolom w budżetu Gminy³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 296)

3.5. W latach 2011-2013 (do dnia 30 września) w Urzędzie przeprowadzona była jedna kontrola przez jednostkę zewnętrzną, tj. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, w I kwartale 2013 r., w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Kontrola powyższa nie obejmowała zagadnienia realizacji wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 302-306)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym nie był w pełni skuteczny. Ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada Burmistrz (art. 69 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy).

Według wyjaśnień Pani Burmistrz przyczynami nieskuteczności kontroli zarządczej było w przypadku:

- obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli (niższej niż wynikało to z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty) – przyjęta w Urzędzie wykładnia celowościowa ww. przepisu. Stosując tę wykładnię, nie można było do wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym zaliczyć środków wydatkowanych na wyżywienie uczniów, bądź na udzielanie świadczeń przez te przedszkole w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, gdyż środki te pochodziły od rodziców uczniów z przeznaczeniem na ściśle określony cel. Wydatki bieżące ponoszone na wskazane cele, finansowane z opłat rodziców, nie powinny

³⁷ Zgodnie z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych przedszkolom z budżetu gminy jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem.

być brane pod uwagę przy ustalaniu wydatków stanowiących podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych;

- braku aktualizacji stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli – brak szczegółowych uregulowań tej kwestii w uchwale z 2007 r. (została ona uregulowana w uchwale z 2012 r.);

- wprowadzenia w projekcie uchwały i w uchwale z 2007 r. zapisu o wstrzymaniu kolejnych, miesięcznych części dotacji w razie niezłożenia rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc – „związanie” podmiotów administracji publicznej zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, stosownie do których wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W pojęciu „trybu rozliczenia dotacji” użytego przez ustawodawcę dla określenia przedmiotu upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, zawarte było również upoważnienie do przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym następuje wstrzymanie wypłaty kolejnej części dotacji w przypadku niewypełnienia przez dotowanego obowiązku przedłożenia rozliczenia dotacji już otrzymanej;

- nieprzygotowania projektu zmiany uchwały z 2007 r., polegającej na wprowadzeniu zapisu dot. trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, po wejściu w życie z dniem 22 kwietnia 2009 r. zmiany art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – niewskazanie w ustawie wprowadzającej zmianę ww. przepisu³⁸, obligatoryjnego terminu dokonania zmiany obowiązujących uchwał dotyczących dotowania szkół.

Zdaniem NIK, główną przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był niewystarczający nadzór nad obsługą prawną Urzędu, wykonywany przez Burmistrza w ramach kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 259-263, 265-269, 313-316)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

- 1) uwzględnianie w podstawie obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Gminy;
- 2) przygotowywanie zmian aktualizujących wysokość stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli w związku z dokonywaniem zmian w budżecie Gminy mających wpływ na podstawę ich wyliczenia;
- 3) wzmocnienie w ramach kontroli zarządczej nadzoru nad obliczaniem wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

³⁸ Tzn. ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 56, poz. 458 ze zm.).

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

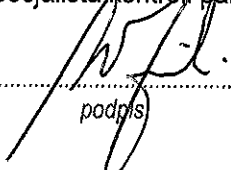
Bydgoszcz, dnia 15 lutego 2014 r.

Kontrolerzy

Andrzej Kieszkowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

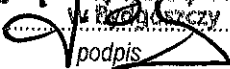
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

Barbara Antkiewicz

z up
p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

.....
podpis
Jarosław Staby

