



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 23 grudnia 2011 r.

**Pan
Zdzisław Czucha
Burmistrz Miasta Kościerzyna**

LGD-4101-016-02/2011
P/11/130

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Kościerzyna (dalej: „Urząd”). Przedmiotem kontroli było finansowanie niepublicznych przedszkoli przez Gminę Miejską Kościerzyna w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 listopada 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

W 2010 r. Gmina Miejska Kościerzyna udzieliła 6 niepublicznym przedszkolom dotacje w łącznej wysokości 2.088,7 tys. zł (w tym 44,1 tys. zł na dzieci niepełnosprawne), a w 2011 r. 7 niepublicznym przedszkolom w łącznej wysokości 1.648,5 tys. zł (w tym 44,3 tys. zł na dzieci niepełnosprawne). Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli uregulowany został w *Uchwale w sprawie udzielania dotacji*¹ oraz *Uchwale w sprawie rozliczania dotacji*².

¹ Uchwała Nr XVI/317/09 z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie zasad udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów

² Uchwała Nr L/379/09 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Kościerzyna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego

1. Negatywnie ocenia się działalność Urzędu w zakresie prawidłowości naliczania i rozliczania dotacji.

1.1. Wyliczenie stawek na 2010 i 2011 rok było niezgodne z *art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty*³. Do naliczenia nie przyjęto wszystkich, ustalonych w budżecie Miasta Kościerzyna na 2010 i 2011 r. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (w 2010 r. – 682,0 tys. zł, w 2011 r. – 827,7 tys. zł), wyłączając wydatki w kwocie planowanych wpływów od rodziców (w 2010 r. – 154,4 tys. zł, w 2011 r. – 189,6 tys. zł). Spowodowało to zaniżenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli na łączną kwotę 1.047,6 tys. zł, z tego w 2010 r. – 573,0 tys. zł i w 2011 r. (do 30 września) – 474,6 tys. zł.

W ocenie NIK zaistniała sytuacja wynikała ze złej interpretacji przepisów prawa przez pracowników Urzędu co nie usprawiedliwia takiego działania. Jak poinformował Skarbnik Miasta, w przygotowaniu jest projekt uchwały w sprawie gromadzenia wpłat od rodziców na wydzielonym rachunku dochodów.

NIK zwraca również uwagę, że stawki dotacji w latach 2010-2011 nie były aktualizowane, pomimo dokonywania zmian w planie finansowym przedszkola publicznego. W 2010 r. kwoty wydatków bieżących uległy zwiększeniu z kwoty 675,0 tys. zł do kwoty 707,6 tys. zł, a w 2011 r. wydatki bieżące (wg planu finansowego z 30 września) ulegną zmniejszeniu z kwoty 827,7 tys. zł do kwoty 822,8 tys. zł.

1.2. Urząd przekazywał jednemu niepublicznemu przedszkolu dotacje na dzieci w wieku poniżej 2,5 roku (będące w grupie żłobkowej), co było niezgodne z *art. 14 ustawy o systemie oświaty*. Zawyżona z tego tytułu kwota dotacji wyniosła 55,8 tys. zł w 2010 r. oraz 36,9 tys. zł w 2011 r. (do 30 września). Wprawdzie w wyjaśnieniach podał Pan, że ww. przedszkole było jedyną placówką w mieście, która świadczy usługi przedszkolne w tej grupie dzieci, to jednak nie uzasadniało to naruszenia obowiązujących przepisów prawa. –Podkreślić należy, iż w dniu 24 sierpnia 2011 r. Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce działające na obszarze Gminy Miejskiej Kościerzyna, na podstawie *art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do 3 lat*⁴.

1.3. Wnioski o udzielenie dotacji zostały sporządzone w wymaganym ustawowo terminie. Wprawdzie Urząd przyjął wnioski bez uwag, to jednak NIK stwierdziła uchybienia formalne w tym zakresie: żaden z nich nie zawierał numeru i daty zaświadczenia o wpisie

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)

⁴ Dz. U. Nr 45, poz. 235

do ewidencji niepublicznych szkół i placówek niepublicznych, a w 2 wnioskach nie wskazano numeru rachunku bankowego, na który miała być przekazywana dotacja.

1.4. Stwierdzono niską skuteczność funkcjonującego systemu rozliczania dotacji:

- a) jedno przedszkole nie złożyło rozliczenia za I półrocze 2010 r., a dwa rozliczenie za I i II półrocze 2010 r. złożyło 11 dni po terminie określonym w *Uchwale w sprawie rozliczania dotacji*, zaś dwa przedszkola rozliczenia za I półrocze 2010 r. złożyły dopiero w 2011 r. (zamiast do 20 lipca 2010 r.),
- b) rozliczenia dwóch przedszkoli nie zawierały drugiej części formularza, w której umieszczone było oświadczenie potwierdzające, że podane dane są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym,

W złożonych wyjaśnieniach Pan Burmistrz stwierdził, iż związku z ww. uchybieniami zaproponowana zostanie zmiana przyjmowania ww. dokumentów.

- c) Skarbnik Miasta sporządził rozliczenie roczne (udzielonych i należnych dotacji) za 2010 r., w którym ujęto błędną liczbę dzieci w przedszkolach oraz nieprawidłowo naliczono zwiększoną dotację na dzieci niepełnosprawne. Skutkiem ww. błędów było zaniżenie łącznej kwoty dotacji w 2010 r. o 49,1 tys. zł. Przyczyną nieprawidłowości był brak systemu należytej weryfikacji przygotowywanych dokumentów.

1.5. Do ewidencji szkół i placówek niepublicznych wpisane zostało przedszkole prowadzone przez spółkę cywilną, pomimo że zgodnie z *art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty* przedszkola niepubliczne mogą być prowadzone wyłącznie przez osoby prawne i osoby fizyczne. Ponadto dokonując wpisu do ewidencji, Urząd nie zakwestionował postanowień statutów dwóch przedszkoli niepublicznych, w których dopuszczono przyjmowanie dzieci w wieku poniżej 2,5 roku, mimo że wychowanie przedszkolne, w myśl *art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty*, obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat (a w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor przedszkola może przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku). Zgodnie z *art. 82 ust 4 i 5 ustawy o systemie oświaty* organ wydaje decyzję o odmowie wpisu m.in. w sytuacji, gdy statut przedszkola jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami.

1.6. Urząd terminowo przekazywał transze dotacji dla niepublicznych przedszkoli. W jednym przypadku nie przekazano niepublicznemu przedszkolu jednej części dotacji, wynikało to jednak z kompensaty nadpłaty dotacji z poprzednich miesięcy.

2. Wprawdzie Urząd podjął działania na rzecz ustanowienia kontroli zarządczej, to jednak były one częściowo nieadekwatne i nieskuteczne, na co wskazują nieprawidłowości i uchybienia zawarte w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego. Ponadto:

2.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Urzędzie procedury kontroli finansowej, które obejmowały m.in. opisaną w sposób bardzo ogólny kontrolę wydatków w formie dotacji dla jednostek powiązanych i nie powiązanych z budżetem Miasta. W Urzędzie nie opracowano dotychczas sposobu i zasad funkcjonowania zarządzania ryzykiem, o którym mowa w *art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵. W wyjaśnieniach podał Pan, że Urząd jest obecnie w trakcie wdrażania systemu kontroli zarządczej, którego głównym celem jest opracowanie, opiniowanie i analizowanie dokumentacji i standardów kontroli zarządczej w Urzędzie, w tym także zakres udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

2.2. Kontrola zarządcza w Urzędzie w zakresie udzielania dotacji niepublicznym przedszkolom nie uwzględniała części wskazówek określonych w standardach kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, ujętych w załączniku do *Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.*⁶ :

- a) zadania związane z procesem udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie były wyszczególnione i opisane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu,
- b) pracownicy realizujący zadania związane z udzielaniem ww. dotacji (Skarbnik Miasta i Podinspektor ds. planowania) nie mieli przypisanych tych zadań w stanowiskowej karcie pracy i Regulaminie Organizacyjnym Urzędu w sposób jasny i przejrzysty,
- c) czynności związane z udzielaniem ww. dotacji (sprawdzanie list dzieci, rozliczenia dotacji) nie były weryfikowane przez inną osobę,
- d) pracownicy realizujący zadania związane z udzielaniem dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie uczestniczyli w szkoleniach z tego zakresu,
- e) w okresie 2010-2011 (do 30 listopada) Urząd w niewystarczający sposób monitorował skuteczność kontroli zarządczej – m.in. nie przeprowadzał kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w niepublicznych przedszkolach (pomimo uprawnienia określonego w *art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty*).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) ustalanie i aktualizowanie stawek dotacji zgodnie z przepisami,

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84

- 2) podjęcie działań zmierzających do rozliczenia nienależnie przekazanej części dotacji,
- 3) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wzmocnienie systemu rozliczeń wykorzystania dotacji,
- 4) poinformowanie o dalszych działaniach na rzecz wzmocnienia kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.