



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, 22 grudzień 2011 r.

**Dorota Popiołek  
Dyrektor  
Miejskiego Zespołu Placówek  
Oświatowych  
w Wejherowie**

LGD-4101-016-04/2011  
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 Miejskim Zespole Obsługi Placówek Oświatowych w Wejherowie (dalej: „Zespół”), której przedmiotem było finansowanie niepublicznych przedszkoli przez Gminę Wejherowo w latach 2010-2011 (do 30.11.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność w zakresie objętym kontrolą realizowanym przez Zespół.

Zadania w zakresie realizacji dotacji dla niepublicznych przedszkoli obejmowały: ustalanie stawek dotacji w poszczególnych latach, ocenę wniosków o przyznanie dotacji, naliczanie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, określanie zaangażowania tych środków i wysokości transz miesięcznych oraz prowadzenie ewidencji placówek niepublicznych wykonuje Zespół, będący jednostką organizacyjną Gminy Wejherowo.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

W okresie objętym kontrolą Zespół naliczył dotację, o której mowa w *art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty*<sup>1</sup>, 10 niepublicznym przedszkolom działającym na terenie Gminy w łącznej wysokości 5.034,3 tys. zł, w tym 2.325,4 tys. zł w 2010 r.

1. Negatywnie ocenia się działalność Zespołu 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*. I tak:

- a) w 2010 do wyliczenia przyjęto wykonanie wydatków w 2009 r. (po przeliczeniach w kwocie 666,9 tys. zł), zamiast ustalonych w budżecie Miasta Wejherowo na 2010 r. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (kwota 1.202,6 tys. zł). Spowodowało to łączne zmniejszenie naliczonej dotacji dla niepublicznych przedszkoli o 1.854,4 tys. zł.
- b) w 2011 r. do ustalenia stawki nie przyjęto wszystkich ustalonych w budżecie Miasta Wejherowa na 2011 r. wydatków bieżących ponoszonych w samorządowym przedszkolu (kwota 1.093,6 tys. zł) – wyłączono w szczególności wydatki w kwocie planowanych wpływów od rodziców m.in. z tytułu wyżywienia (386,2 tys. zł). Spowodowało to, że ogólna kwota przyznanych dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niższa o 1.425,9 tys. zł.

W ocenie NIK przyczyną nieprawidłowości była przyjęta interpretacja przepisów prawa (potwierdzona m.in. wyjaśnieniami Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu z 05.03.2002r.), co nie może jednak uzasadniać powstania ww. nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że pomimo dokonywanych w ciągu zarówno w 2010 i 2011 roku zmian ustalonych w budżecie Miasta Wejherowo wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym, Zespół nie aktualizował stawek naliczanych w trakcie roku dotacji. Wg Dyrektora Zespołu obowiązek aktualizacji stawki nie wynikał z obowiązujących przepisów. NIK nie podziela tego stanowiska. Każdorazowa zmiana wysokości ustalonych w budżecie gminy wydatków ponoszonych w przedszkolu publicznym powinna skutkować zmianą kwoty należnej dotacji dla przedszkoli niepublicznych, tym bardziej że dotacje były przekazywane w miesięcznych transzach.

1.2. Wnioski o udzielenie dotacji na rok zostały złożone w terminie wynikającym z *art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty* przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne lub

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

przez osoby przez nie upoważnione. Stwierdzono jednak, że nie żądano uzupełnienia wniosków, choć żaden z nich nie zawierał – pomimo wymogu wynikającego z Uchwał Rady Miasta<sup>2</sup> – informacji w zakresie danych osobowych dzieci, a w 12 wnioskach (spośród 17) brak było danych o rachunkach bankowych osób prowadzących przedszkola. Wg dodatkowych wyjaśnień wnioski o przyznanie dotacji w 2012 r. zawierały już wszystkie elementy wymagane uchwałą obowiązującą od 28.12.2010 r.

1.3. Otrzymane w 2010 r. kwartalne rozliczenia dotacji zgodnie z § 5 ust.1 uchwały Rady Miasta z dnia 15.12.2009 r. były sporządzane przez uprawnione osoby oraz terminowo. Choć przyjęto je bez uwag to w części NIK stwierdziła uchybienia formalne, które dotyczyły następujących kwestii: w 1 rozliczeniu nie było informacji o przeznaczeniu dotacji, w 1 o kwocie dotacji otrzymanej, zaś na 8 rozliczeniach kwartalnych (z 28) brak było informacji o dacie ich wpływu (sporządzane przed terminem na ich złożenie), co niezgodne było z §6 pkt 9 instrukcji kancelaryjnej<sup>3</sup>.

1.4. Przy naliczeniu i przekazaniu dotacji dla 4 przedszkoli dokonano zawyżenia jej wysokości ogółem na kwotę 77,0 tys. zł (z tego 39,7 tys. zł w 2010 r.), w tym:

a) stwierdzono przypadek dotacji nienależnej lub w nadmiernej wysokości tj.:

- uwzględniono dzieci w wieku poniżej 2,5 roku, pomimo że wychowanie przedszkolne obejmuje zgodnie z *art. 14 ustawy o systemie oświaty* dzieci w wieku od 3 do 6 lat (a w szczególnie uzasadnionych przypadkach mogły być to dzieci, które ukończyły 2,5 roku). Łącznie naliczono, przekazano i rozliczono dotację w kwocie ogółem 74,68 tys. zł (z czego 38,86 tys. zł dotyczyło roku 2011) na 252 dzieci, które nie ukończyły 2,5 roku, pomimo że daty urodzenia tych dzieci podawane były Zespołowi w miesięcznych informacjach o ich liczbie.

Po zakończeniu kontroli NIK dokonano ostatecznego rozliczenia dotacji przekazanej w nadmiernej wysokości w 2011r. oraz zadeklarowano podjęcie działań zmierzających do odzyskania nienależnej dotacji za 2010 r.,

- w wyniku błędów w sumowaniu dzieci w miesięcznych informacjach o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola, dotacja została zawyżona ogółem o 2,4 tys. zł, z czego 870 zł dotyczyło dotacji naliczonej, przekazanej i rozliczonej

---

<sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie uchwały regulujące zasady składania wniosków: uchwała Rady Miasta Wejherowa z dnia 16 grudnia 2008 nr Vk/XXX/320/2008 oraz uchwała Rady Miasta Wejherowa z dnia 15 grudnia 2009 r. nr Vk/XLI/464/2009. Wnioski o przyznanie dotacji w 2012r., zostały objęte regulacją wynikającą z uchwały Rady Miasta z 26.10.2010r. nr Vk/L/543/2010

<sup>3</sup> zarządzeniem Dyrektora Zespołu nr1/2010 z dnia 04.01.2010r.

w 2010 r. (dotacja przekazana w nadmiernej wysokości w 2011r. została ostatecznie skorygowana po zakończeniu kontroli),

b) przy naliczaniu dotacji dla 3 przedszkoli (jednego w 2010 r. i dwóch w 2011 r.) Zespół nie uwzględniał rzeczywistej liczby dzieci wynikającej z miesięcznych informacji o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola, ograniczając ją do liczby dzieci podanej we wnioskach o przyznanie dotacji, składanych w roku poprzedzającym rok naliczania dotacji, mimo że dotacja przysługuje zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty na każdego faktycznie uczęszczającego ucznia, z tego:

- w 2010 r. w przypadku jednego z przedszkoli nie uwzględniono ogółem 157 dzieci, przez co zaniżono należną dotację o kwotę 45,53 tys. zł<sup>4</sup>,
- w 2011 r. w przypadku dwóch przedszkoli nie uwzględniono ogółem 83 dzieci przez co zaniżono należną dotację o kwotę 24,98 tys. zł<sup>5</sup>.

1.5. W trakcie kontroli stwierdzono ponadto, że:

- a) W uchwałach budżetowych na 2010 r. i 2011 r. zabezpieczono kwotę w wysokości umożliwiającej finansowanie niepublicznych przedszkoli ustaloną na podstawie podawanej planowanej liczby uczniów,
- b) wszystkie przedszkola niepubliczne, które otrzymały dotacje w 2010 r., w dniu składania wniosków były ujęte w ewidencji przedszkoli niepublicznych. Przedszkola niepubliczne, które otrzymały dotacje w 2011 r. w 9 przypadkach (z 10) w dniu składania wniosków (do 30 września 2010 r.) były ujęte w ewidencji przedszkoli niepublicznych; w jednym przypadku wniosek o wpis został złożony w Zespole w dniu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, a zaświadczenie o wpisie zostało wydane przez Prezydenta Miasta w dniu 25.10.2010 r.,
- c) dotacje były przekazywane przedszkolom niepublicznym przez Urząd Miasta Wejherowo, na podstawie miesięcznych informacji (zapotrzebowań) składanych w Urzędzie przez Dyrektora i Głównego Księgowego Zespołu. Informacje te były przekazywane w terminach umożliwiających przekazywanie przedszkolom niepublicznym dotacji w terminach wynikających z uchwały Rady Miasta.

---

<sup>4</sup> Ustalona na podstawie stosowanej przez Zespół stawki: 290 zł pomnożonej przez liczbę dzieci (od 35 dzieci do 50 w poszczególnych miesiącach roku 2010)

<sup>5</sup> Ustalona na podstawie stosowanej przez Zespół stawki: 301 zł pomnożonej przez liczbę dzieci (po 10 osób miesięcznie od marca do października w jednym z przedszkoli i po 1 osobie w okresie od lutego do kwietnia w kolejnym przedszkolu)

2. Wprawdzie Zespół 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. Wskazane w Regulaminie organizacyjnym jak i w zakresie czynności Głównego Księgowego Zespołu zadanie realizacji dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych nie zostało określone w sposób precyzyjny, tj. nie wskazano jakie konkretnie czynności są wykonywane. Zakres zadań wykonywanych przez Głównego Księgowego jak i Dyrektora został określony w wyjaśnieniach Dyrektora Zespołu złożonych w trakcie kontroli.
- 2.2. Oświadczenie Dyrektora Zespołu o stanie kontroli zarządczej w 2010 r., sporządzone było nierzetelnie, gdyż powołano się w nim na zdarzenie (audyt Zespołu), które nie miało w tym czasie miejsca. Przyczyną nieprawidłowości było błędne przekonanie Dyrektora Zespołu, że audyt prowadzony w tym czasie w jednostkach obsługiwanych przez Zespół był tożsamy z audytem Zespołu.
- 2.3. W ocenie NIK poziom ryzyk procesów związanych z naliczaniem dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie został należycie zidentyfikowany przez co nie zapewniono odpowiednich mechanizmów kontroli wewnętrznej, w szczególności przyjęto zbyt niski poziom ryzyka dla popełniania błędów przez pracowników jak i dla procesu składania nierzetelnej i niepełnej dokumentacji przez przedszkola niepubliczne. Stwierdzono, że analizę ryzyka dla stanowiska „Główny Księgowy Zespołu” sporządzono z przekroczeniem terminu (13 dni) określonego w §10 zarządzenia Dyrektora Zespołu nr 7/2010. Z wyjaśnień Głównego Księgowego Zespołu wynikało, że analiza ta została przeprowadzona w terminie przewidzianym dla zbiorczej analizy ryzyk w Zespole.
- 2.4. Regulamin organizacyjny Zespołu został wprowadzony w dniu 13.10.2011 r. (tj. dopiero w trakcie kontroli), pomimo że obowiązek taki został nałożony na Dyrektora Zespołu przez Prezydenta Miasta statutem z dnia 28.02.2011 r. Dyrektor Zespołu w dodatkowych wyjaśnieniach podał, że zapisy statutu nie wskazywały konkretnego terminu na wprowadzenie tej regulacji, co w ocenie NIK nie tłumaczy jednak 8 miesięcznej zwłoki w jego ustanowieniu.
- 2.5. W ramach sprawowanej kontroli zarządczej:
- a) Dyrektor Zespołu opracował zarządzenia w sprawach: określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej pierwszego stopnia oraz wprowadzenia zasad zarządzania ryzykiem<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Zarządzenia Dyrektora Zespołu z dnia 18.04.2010 r. nr 4/2010 oraz z dnia 30.11.2010 r. nr 7/2010

- b) Główny Księgowy Zespołu zajmujący się naliczaniem i rozliczaniem dotacji uczestniczył w szkoleniach z zakresu z zakresu objętego kontrolą; posiadał również stosowne kwalifikacje (wykształcenie wyższe w specjalności zarządzania finansami),
- c) w 2010 r. Zespół zaplanował i przeprowadził 7 kontroli wykorzystania dotacji udzielonych niepublicznym przedszkolom, obejmując kontrolami wszystkie przedszkola, którym w tym czasie udzielono takich dotacji.

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

- 1) ustalanie i aktualizowanie stawki dotacji zgodnie z *art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty*,
- 2) podjęcie działań na rzecz rozliczenia części dotacji przekazanej w nieprawidłowej wysokości,
- 3) wystąpienie do Prezydenta m. Wejherowa z inicjatywą w sprawie zmiany uchwały, aby ograniczyć ryzyko przekazywania dotacji bez uwzględnienia rzeczywistej liczby dzieci wykazywanej przez niepubliczne przedszkola w miesięcznych informacjach o liczbie dzieci,
- 4) ponowne dokonanie oceny ryzyka na stanowisku odpowiedzialnym za prawidłowość naliczania dotacji przedszkolom niepublicznym oraz przystąpienie do wprowadzenia na tej podstawie adekwatnych mechanizmów kontroli wewnętrznej.

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 Pani 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.