



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.01.2016
S/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/001 – Prawidłowość udzielania i wykorzystania dotacji oświatowych otrzymanych przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Bącka Huta w Szopie w latach 2013-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/52/2016 z dnia 05.08.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2 i 777-778)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sierakowice, ul. Lęborska 30, 83-340 Sierakowice (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kobiela, Wójt Gminy Sierakowice (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 dotacje dla niepublicznych jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Bącka Huta w Szopie (dalej: Stowarzyszenie) były przekazywane terminowo. W Urzędzie przestrzegano obowiązującego trybu rozliczania środków dla niepublicznych jednostek oświatowych. W badanym okresie Gmina przeprowadzała kontrole w przedszkolach niepublicznych. Podejmowane przez Urząd działania w celu przeprowadzenia kontroli wykorzystania przez Stowarzyszenie dotacji na lata 2013-2014, okazały się bezskuteczne wobec odmowy Stowarzyszenia poddania się ww. kontroli. Ustalając stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych w 2013 r., Urząd nie uwzględnił wszystkich ustalonych w budżecie wydatków bieżących – ponoszonych w przedszkolu publicznym. Nie aktualizował również stawek dotacji, w związku ze zmianami w budżecie Gminy, jak i w związku z art. 14 ust.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie dotacji dla Stowarzyszenia

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 na terenie Gminy funkcjonowały cztery niepubliczne przedszkola, w tym jedno dla którego organem prowadzącym było Stowarzyszenie. W okresie tym funkcjonowały również dwa niepubliczne punkty przedszkolne (jeden z nich przekształcono w przedszkole niepubliczne, a drugi zakończył działalność z dniem 16 kwietnia 2015 r.). Ponadto Stowarzyszenie było organem prowadzącym dla niepublicznego zespołu szkolno-przedszkolnego i niepublicznego gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 5-6 i 525-573)

Wydatki poniesione przez Gminę w badanym okresie na działalność przedszkoli i szkół niepublicznych wyniosły ogółem 6.927,0 tys. zł, z tego na działalność

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 827

przedszkoli i szkół dla których organem prowadzącym jest Stowarzyszenie 5.809,0 tys. zł, w tym: w 2013 r. – 1.706,1 tys. zł (89,0% wydatków tego okresu), w 2014 r. – 1.978,5 tys. zł (83,3%) i w 2015 r. – 2.124,1 tys. zł (80,6%).

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

1.1. W ww. okresie obowiązywał w Gminie tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli, który określały uchwały Rady Gminy Sierakowice² wydane na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Uchwały te zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego oraz przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 39-66, 409-443, 684 i 721-729)

W obowiązującej do końca roku szkolnego 2014/2015 uchwale Rady Gminy z 1 marca 2011 r. określono podstawę obliczania dotacji³ oraz zakres danych wymaganych we wniosku o udzielenie dotacji (art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty). Dotacja mogła być udzielona na podstawie wniosków, składanych w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Dotacja miała być przekazywana w 12 transzach w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, po złożeniu w terminie do 5 dnia każdego miesiąca informacji o liczbie uczniów (wg wzoru określonego w uchwale).

Dotowane jednostki zostały zobowiązane do składania rocznych rozliczeń wykorzystania dotacji (wg wzoru wskazanego w uchwale) w terminie do 20 stycznia roku następującego po roku w którym udzielono dotacji. Uchwałą z dnia 2 czerwca 2015 r.⁴ wprowadzono nowy wzór rozliczenia dotacji, nie zmieniając terminu rozliczenia. Gmina zagwarantowała sobie prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie: zgodności deklarowanej liczby uczniów ze stanem faktycznym, celowości jej wykorzystania oraz rodzaju ponoszonych wydatków.

W uchwalach brak było uregulowań dotyczących sposobu obliczania dotacji dla oddziałów przedszkolnych, co wyjaśniono brakiem podstawy prawnej w tym zakresie w ustawie o systemie oświaty. Wójt Gminy wyjaśnił, że w ślad za rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 28 marca 2012 r. przyjęto, że do oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach należało stosować art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 39-66, 450 i 712-720)

1.2. W latach 2013-2014 naliczaniem i rozliczaniem dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych zajmowała się osobiście Skarbnik Gminy. Naliczenia nie były weryfikowane przez inne osoby. Od 2015 r. naliczaniem i rozliczaniem dotacji

² Uchwała Rady Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2011 r. Nr VI/34/11 (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 19.04.2011 r. Nr 42, poz. 980) ze zmianą z dnia 11 października 2011 r. (Nr XI/123/11). Uchwała utraciła moc z dniem 10 lipca 2015 r. („Uchwała z 1 marca 2011 r.”).

Rada Gminy wprowadziła nowe zasady udzielania i rozliczania dotacji uchwałą z dnia 2 czerwca 2015 r. („Uchwała z 2 czerwca 2015 r.”) Nr VIII/89/15 zmienianą w dniach: 25 czerwca 2015 r. (Nr IX/111/15); 13 października 2015 r. (Nr XII/135/15) oraz 10 listopada 2015 r. (Nr XIII/148/15). Uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego odpowiednio: w dniu 26 czerwca 2015 r., poz. 2000; w dniu 28 października 2015 r., poz. 3268; w dniu 13 sierpnia 2015 r., poz. 2581 oraz w dniu 7 grudnia 2015 r., poz. 3774.

³ Niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, mogły otrzymać dotacje na każdego ucznia w wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę. Natomiast niepubliczne przedszkola mogły otrzymać dotacje w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę w przeliczeniu na jednego ucznia z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez Gminę Kartuzy.

⁴ Nr VIII/89/15 opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2015 r. poz. 2000

zajmuje się Zespół Ekonomiczno – Administracyjny Szkół w Sierakowicach – naliczenia dotacji są weryfikowane i zatwierdzone przez Skarbnika Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 730-736 i 765-766)

1.2.1. Dotacja dla Przedszkola Niepublicznego w Szopie w 2013 r., została ustalona w sposób niezgodny z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, gdyż przy obliczeniu tej kwoty nie uwzględniono wszystkich wydatków bieżących przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę. Nie uwzględniono również zmiany przepisów od dnia 1 września 2013 r. zobowiązującej do pomniejszania wydatków o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

*Ustalona
nieprawidłowość*

Do podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego we wskazanym okresie przyjęto kwotę 913,8 tys. zł, która nie uwzględniała następujących wydatków planowanych w uchwale budżetowej w przedszkolu publicznym:

- związanych z doksztalaniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli 4,4 tys. zł (rozd. 80146 §4700),
- wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń w kwocie 1,3 tys. zł (rozd. 80195 §3020)⁵.

W podstawie obliczenia dotacji nie uwzględniono również planowanych wydatków obsługi przedszkola publicznego ponoszonych w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół w Sierakowicach, które w uchwale budżetowej zaplanowano w kwocie 30,8 tys. zł⁶.

Ponadto w trakcie roku nie dokonywano zmian wynikających ze zmiany planowanych wydatków. Kwota planowanych wydatków wzrosła ogółem o 41,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 451, 453-455 i 633-695)

Stwierdzono również, że stawka dotacji nie była w trakcie roku zmieniona pomimo zmiany przepisów dotyczących podstawy ustalania dotacji. Zgodnie z art. 14 ust.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 września 2013 r. wprowadzona została nowa definicja podstawy do obliczenia dotacji. Zgodnie ze zmianą dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy⁷ – Urząd nie pomniejszył podstawy naliczania dotacji o dochody wykonane z ww. tytułów, które na koniec 2013 r. wyniosły 143,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 451, 453-455 i 677-682)

⁵ Przy zmianie stawki w dniu 30.01.2013 r. (zwiększenie z kwoty 350,51 zł na jednego ucznia do kwoty 429,42 zł), przyjęta podstawa wydatków nie była już pomniejszana o dochody z tytułu odpłatności rodziców; w lutym 2013 r. zapłacono również wyrównanie za miesiąc styczeń 2013 r.

⁶ Wydatki Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sierakowicach zaplanowano w kwocie 742,6 tys. zł. Zespół prowadził obsługę ekonomiczno-administracyjną wszystkich szkół publicznych i przedszkola publicznego. W okresie od stycznia do sierpnia do wymienionych placówek uczęszczały ogółem 3.182 osoby miesięcznie, z czego do przedszkola publicznego 132 osoby. Udział uczniów przedszkola publicznego do uczniów ogółem szkół publicznych wyniósł w tym okresie 0,04, tym samym koszty Zespołu przypadające na przedszkole publiczne wyniosły w tym okresie 30,8 tys. zł, wg wyliczenia: 742,6 tys. zł x 0,04

⁷ Dochody były wpłacane przez rodziców wychowanków przedszkola publicznego na rachunek bankowy tego przedszkola, a następnie przekazywane na rachunek podstawowy Gminy Sierakowice

W wyniku wyżej opisanych nieprawidłowości kwota przyznanej i wypłaconej w 2013 r. dotacji dla Przedszkola Niepublicznego w Szopie została zawyżona ogółem o 1,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 677 i 684)

Skarbnik Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała, że w związku z licznymi komentarzami do ustawy, często rozbieżnymi w zależności od komentującego oraz na skutek różnych interpretacji i metod wyliczania przez inne gminy uznała, że sposób wyliczenia dotacji jest prawidłowy. Wyjaśniła również, że wyliczenie dotacji obecnie za okres 2013 r. wyglądałoby zupełnie inaczej.

(dowód: akta kontroli str. 757-758 i 760-761)

1.2.2. Skarbnik Gminy poinformowała, że orzeczenie o niepełnosprawności dla jednego z uczniów Niepublicznego Przedszkola Stowarzyszenia w Szopie (osoba z autyzmem), zostało dostarczone do Urzędu w dniu 4 września 2013 r. Stowarzyszenie wykazywało tego ucznia w listach uczniów od września 2013 r. Wymienione dziecko posiadało również opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju, które wg wyjaśnień Skarbnika zostało przedstawione przez Dyrektora Przedszkola w dniu 8 października 2014 r.

Zarząd Stowarzyszenia nie wykazał we wnioskach o przyznanie dotacji na lata 2013-2014 (w tym dla Przedszkola w Szopie) uczniów wymagających wczesnego wspomaganie rozwoju (art. 90 ust.1 a ustawy o systemie oświaty)⁸.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20, 39-42, 48, 51, 454-455, 460-461, 525-541, 699-706, 709-711, 733-749, 758-759, 761-764, 767-768, 779-844 i 847-866)

(dowód: akta kontroli str. 758-759, 761-762, 767-776 i 845-846)

*Ustalona
nieprawidłowość*

W okresie od września do grudnia 2013 r., Urząd naliczał dotację dla jednego z wychowanków przedszkola niepublicznego Stowarzyszenia niezgodnie ze wskaźnikiem niepełnosprawności tego ucznia określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego⁹. Do naliczenia dotacji należało zastosować wskaźnik właściwy dla innej niepełnosprawności, który nie był podany w metryczce oświatowej dla Gminy Sierakowice na 2013 r. Zgodnie z § 2 pkt 3 lit. a uchwały Rady Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2011 r., należało w tym przypadku pozyskać informację z Urzędu Miejskiego w Kartuzach.

We wskazanym okresie wypłacono z tego tytułu ogółem 7,5 tys. zł, tj. po 1,9 tys. zł miesięcznie.

NIK na podstawie informacji uzyskanej z Urzędu Miejskiego w Kartuzach ustaliła, że w 2013 r. miesięczna stawka dotacji dla wymienionego ucznia wyniosła 4,3 tys. zł co oznacza, że wypłacona z tego tytułu dotacja za 2013 r. została zaniżona o 9,6 tys. zł.

Skarbnik Gminy w złożonych wyjaśnieniach podała, że w okresie od września do grudnia 2013 r. nie uwzględniła dotacji dla ww. ucznia niepełnosprawnego obliczonej wg prawidłowego wskaźnika (pomimo, że posiadała właściwe orzeczenie o niepełnosprawności), ponieważ Stowarzyszenie wg stanu na 30 września 2013 r. nie zgłosiło tej niepełnosprawności do Systemu Informacji Oświatowej (dalej: „SIO”). Wyjaśniła też, że Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Bącka Huta w Szopie

⁸ Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w części opisowej wyliczeń dotacji dla Przedszkola w Szopie za okres kwiecień – listopad 2014 r. omyłkowo wykazywała stawkę dla dziecka wymagającego wczesnego wspomaganie rozwoju (tekst był kopiowany z innego dokumentu)

⁹ Dz.U. z 2012, poz.1541

przekazywało nieprawdziwe dane do SIO już w 2013 r. Urząd jako administrator SIO, pismem z dnia 27 kwietnia 2016 r., złożył na podstawie art. 100 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁰, zawiadomienie do Ministra Edukacji Narodowej¹¹ o popełnieniu przez Zarząd Stowarzyszenia czynu z art. 100 ust.1 wymienionej ustawy – do dnia 7 września 2016 r. nie otrzymano odpowiedzi. Wójt Gminy wyjaśnił, że wielokrotnie prowadził z Dyrektorem placówek oświatowych (dla których Stowarzyszenie jest organem prowadzącym) rozmowy telefoniczne w sprawie konieczności terminowego wykazywania w SIO danych zgodnych ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20, 454-455, 460-461, 698-711, 730-749, 758-759, 761-762, 767-776, i 845-846)

W ocenie NIK fakt wadliwego zgłoszenia danych do SIO nie może przesądzać o stawce dotacji, która powinna być naliczana i wypłacana wg stanu rzeczywistego, wynikającego z przedstawionego orzeczenia o niepełnosprawności.

1.3. W latach 2013-2015 wszystkie wnioski o dotacje oświatowe złożone przez szkoły i przedszkola niepubliczne działające na terenie Gminy Sierakowice zostały rozpatrzone pozytywnie. Stowarzyszenie złożyło w tym okresie ogółem dziewięć wniosków o udzielenie dotacji oświatowej na prowadzenie trzech jednostek Stowarzyszenia (tj.: Przedszkola w Szopie; Gimnazjum w Szopie oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego „Mała Szkoła” w Szopie). Wszystkie wnioski zawierały elementy wskazane w załączniku nr 1 do uchwały Rady Gminy z 1 marca 2011 r. (§3 pkt.1 uchwały) oraz złożone zostały w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 9-38, 121-122 i 131-133)

1.4. Dotacje dla placówek oświatowych Stowarzyszenia przekazywane były terminowo tj. w okresie od stycznia 2013 r. do sierpnia 2015 r., w terminie do 10 dnia każdego miesiąca¹², a od września do listopada 2015 r., w terminie do końca każdego miesiąca¹³; dotację za grudzień 2015 r. przekazano następnego dnia po otrzymaniu informacji od Stowarzyszenia o liczbie uczniów (tj. jeden dzień po terminie wynikającym z uchwały Rady Gminy)¹⁴. Dotacja była naliczana na podstawie miesięcznych informacji Stowarzyszenia o liczbie uczniów. Złożone przez Stowarzyszenie informacje za okres od stycznia 2013 r. do listopada 2015 r., były zgodne z wzorem określonym we właściwych uchwałach Rady Gminy, natomiast informacja o liczbie uczniów za grudzień 2015 r. została złożona wg nieaktualnego wzoru (obowiązujący był wzór wprowadzony w dniu 13 października 2015 r. jako zmiana uchwały z 2 czerwca 2015 r.). Stowarzyszenie było bezskutecznie wzywane przez Urząd drogą mailową do złożenia informacji wg nowego wzoru.

Stwierdzono, że 3 z 216 miesięcznych informacji Stowarzyszenia przyjętych przez Urząd zawierały tylko jeden podpis umocowanego przedstawiciela Zarządu, podczas gdy zgodnie z treścią Statutu Stowarzyszenia dla ważności pism w przedmiocie praw i obowiązków majątkowych Stowarzyszenia, wymagane były podpisy dwóch członków Zarządu (Prezesa i Wiceprezesa lub Prezesa i innego członka Zarządu).

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.45 ze zm.

¹¹ Pismo przesłano również do wiadomości Pomorskiego Kuratora Oświaty

¹² Zgodnie z §3 pkt 1 uchwały Rady Gminy z dnia 1 marca 2011 r. Dotacja naliczona i wypłacona za miesiąc październik 2014 r. dla Przedszkola w Szopie została wypłacona w dwóch transzach – w dniu 10 października 2014 r. w kwocie 10.798,17 zł (wg wyliczenia Skarbnika Gminy z dnia 9 października 2014 r.) oraz w dniu 21 października 2014 r. w kwocie 4.883,74 zł (wg wyliczenia Skarbnika Gminy z dnia 20 października 2014 r.), jako korekta naliczenia za osobę niepełnosprawną w okresie od września do października. Ogółem za październik 2014 r. wypłacono na rzecz Przedszkola w Szopie dotację w kwocie 15.681,81 zł

¹³ §8 zał. nr 1 do uchwały Rady Gminy z dnia 2 czerwca 2015 r.

¹⁴ Wyrównanie wynikające ze zmiany stawki dotacji przekazano w dniu 29 grudnia 2015 r.

Według wyjaśnień Wójta przyczyną przyjęcia informacji Stowarzyszenia o liczbie uczniów bez wymaganych podpisów było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 39-122, 304-306, 394-408, 447-448, 451-486, 489-496, 735 i 746-747)

1.5. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi określona w art. 34 ust.1 pkt 3 lit a oraz pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ była realizowana przez Urząd poprzez publikowanie na jego stronie internetowej projektu budżetu, uchwały budżetowej z załącznikami oraz sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2013-2015. W załącznikach do tych dokumentów wykazywane były z nazwy podmioty spoza sektora finansów publicznych, którym przyznano dotacje oraz kwoty dotacji (przyznanych i wykorzystanych).

(dowód: akta kontroli str. 123-130)

Ocena częściowa

Tryb udzielania i rozliczania dotacji udzielanych przez Gminę dla niepublicznych jednostek oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji został określony w uchwałach Rady Gminy. Dotacje dla niepublicznych jednostek oświatowych Stowarzyszenia były przekazywane terminowo. Stwierdzono jednak, że przy ustalaniu stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych w 2013 r. nie uwzględniano wszystkich wydatków bieżących dotyczących przedszkola publicznego oraz nie aktualizowano w tym okresie stawek dotacji, w związku ze zmianami w budżecie Gminy, jak i w związku z art. 14 ust.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Dotację dla jednego z wychowanków przedszkola niepublicznego Stowarzyszenia naliczono i wypłacono w sposób niezgodny z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013.

2. Terminowość i rzetelność rozliczania dotacji oświatowej przekazanej niepublicznym jednostkom oświatowym

Opis stanu faktycznego

2.1. Pisemne procedury dotyczące zasad przeprowadzania kontroli zewnętrznych zostały określone w załączniku nr 2 do Regulaminu organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego zarządzeniem Wójta Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2013 r.¹⁶. Zgodnie z § 3 i 4 tego załącznika, kontrola w jednostkach zewnętrznych była prowadzona przez Sekretarza Gminy lub inne osoby upoważnione przez Wójta Gminy. Kontrole były prowadzone w oparciu o plan kontroli lub zlecenie Wójta na podstawie imiennych upoważnień. Kontrola w Stowarzyszeniu prowadzona w lutym 2014 r. była ujęta w planie kontroli z dnia 30 grudnia 2013 r. i prowadzona przez: Sekretarza Gminy, audytora wewnętrznego oraz Głównego Księgowego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sierakowicach, na podstawie imiennych upoważnień wydanych przez Wójta Gminy.

(dowód: akta kontroli str.134, 141-144, 329-376 i 444-446)

W badanym okresie pracownicy Urzędu, w związku z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, przeprowadzili cztery kontrole w jednostkach niepublicznych, tj.: w prowadzonym przez Stowarzyszenie Zespole Szkolno-Przedszkolnym „Mała Szkoła” w Szopie i w Gimnazjum w Szopie (w ramach jednej kontroli) oraz w trzech przedszkolach niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty. Zakres tych

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

¹⁶ Zarządzenie Wójta Gminy z dnia 0.03.2013 r, Nr 15/2013, zmienione zarządzeniem z dnia 28.04.2014 r. Nr 38/2014 w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli

kontroli obejmował: prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych w 2013 r. oraz zgodność deklarowanej w informacjach liczby uczniów ze stanem faktycznym.

Kontrole dwóch przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez podmioty inne niż Stowarzyszenie, nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji oraz zgodności liczby uczniów ze stanem deklarowanym; w trzecim z ww. przedszkoli zakwestionowano wydatki finansowane z dotacji udzielonej w 2013 r. na kwotę 31,1 tys. zł. Wójt Gminy wydał decyzję w sprawie określenia należności przypadającej do zwrotu w wysokości zakwestionowanych wydatków. W wyniku postępowań odwoławczych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku (dalej: „SKO”), kwota zakwestionowanych wydatków została ostatecznie zmniejszona do 8,7 tys. zł (obecnie wskutek skargi na decyzję SKO z dnia 21 lipca 2016 r., trwa postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, dalej: „WSA”).

(dowód: akta kontroli str. 5-6 i 134-143, 273-284 i 750)

Podczas kontroli wykorzystania dotacji za 2013 r., przeprowadzonej w Stowarzyszeniu w 2014 r.¹⁷, zakwestionowano część wydatków poniesionych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym „Mała Szkoła” w Szopie oraz w Gimnazjum w Szopie. Wójt Gminy decyzją z dnia 26 czerwca 2015 r., określił należność przypadającą do zwrotu w zakresie dotacji przyznanej Stowarzyszeniu na działalność Gimnazjum w Szopie oraz na działalność Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Szopie. Kwota do zwrotu odpowiadała zakwestionowanym wydatkom i wyniosła 90,3 tys. zł (tj. 5,7% udzielonej tym podmiotom dotacji). Wskutek odwołania Stowarzyszenia od ww. decyzji Wójta, SKO decyzją z dnia 29 kwietnia 2016 r.¹⁸, uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Uzasadnieniem rozstrzygnięcia SKO było stwierdzenie wadliwego określenia przez Wójta Gminy podmiotu zobowiązanego do zwrotu dotacji. Zdaniem SKO Wójt Gminy powinien wydać dwie decyzje: dla Gimnazjum w Szopie oraz dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego „Mała Szkoła” w Szopie. Wszczęte ponownie postępowanie w sprawie rozliczenia dotacji za 2013 r. zostało na wniosek Stowarzyszenia, zawieszono do dnia 31 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-138, 144-218 i 386-393)

Planowana kontrola w Przedszkolu w Szopie¹⁹ (w zakresie wykorzystania dotacji za 2013 r. i 2014 r.) oraz w Gimnazjum w Szopie i w Zespole Szkolno-Przedszkolnym „Mała Szkoła” w Szopie (w zakresie wykorzystania dotacji za 2014 r.), nie została przeprowadzona. Dyrektor tych jednostek (działający z upoważnienia Zarządu Stowarzyszenia) odmówił poddania się kontroli²⁰ uzasadniając odmowę:

¹⁷ Kontrola prowadzona w okresie od 3 do 10 lutego 2014 r.

¹⁸ Nr SKO Gd/3520/15

¹⁹ dla którego organem prowadzącym jest Stowarzyszenie

²⁰ Pismem z dnia 14 grudnia 2014 r. Kancelaria Prawna reprezentująca Stowarzyszenie wezwała Radę Gminy Sierakowice do usunięcia z uchwały z dnia 1 marca 2011 r. zapisów (jej zdaniem) niezgodnych z Konstytucją RP oraz ustawą o systemie oświaty, w szczególności w zakresie:

- ograniczenia zapisami uchwały dotacji dla przedszkoli niepublicznych do wysokości 75% wydatków przedszkola publicznego (w ustawie o systemie oświaty mowa jest o wysokości nie mniejszej niż 75%); braku wzmianki o konieczności pomniejszania kosztów (przyjmowanych do obliczania stawki) o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie;
- ograniczenia zapisami uchwały dotacji dla szkół niepublicznych do wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej;
- uzależnienia przekazywania dotacji od złożenia w Urzędzie w określonym terminie informacji o liczbie uczniów;
- możliwości kontrolowania liczby uczniów bez konieczności jednoczesnej kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji;
- możliwości sporządzania kopii dokumentacji okazywanej w trakcie kontroli (w ustawie o systemie oświaty przewidziane jest jedynie prawo wglądu do dokumentacji);
- konieczności określania planowanej liczby uczniów we wniosku o dotację w rozbiciu na miesiące, podczas gdy zgodnie z ustawą o systemie oświaty, tego typu informacja może być wymagana tylko za okres roku w którym udzielana jest dotacja;
- szczegółowości wzoru rozliczenia dotacji (z podziałem na rodzaje ponoszonych przez Stowarzyszenie wydatków)

niezgodnością poszczególnych zapisów uchwały Rady Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2011 r. z odpowiednimi zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹ i ustawy o systemie oświaty, brakiem upoważnienia Urzędu do żądania przedstawienia do kontroli wydruku z planu kont oraz polityki rachunkowości, błędnym zakreśleniem okresu objętego kontrolą (od 2013 r. do 2014 r., pomimo, że kontrola prowadzona odrębnym postępowaniem za 2013 r. nie została zakończona), wadliwym poinformowaniem Dyrektora o zamiarze rozpoczęcia kontroli (używanie nieprawidłowej nazwy stanowiska zajmowanego przez Dyrektora) oraz brakiem warunków lokalowych.

(dowód: akta kontroli str. 219-244 i 386-393)

W pierwszym i w drugim kwartale 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli wykorzystania dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom niepublicznym w latach 2014-2016.

(dowód: akta kontroli str. 143)

2.2. W okresie objętym badaniem rozliczenia dotacji zostały złożone zgodnie z postanowieniami uchwał Rady Gminy z 1 marca 2011 r. i z 2 czerwca 2015 r. (tj. w terminie zgodnie z obowiązującym wzorem) przez: punkt przedszkolny i pozostałe przedszkola niepubliczne prowadzone przez podmioty inne niż Stowarzyszenie.

W jednym przypadku (opisanym w pkt 2.1 wystąpienia) stwierdzono, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości (decyzja SKO w Gdańsku z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie zwrotu dotacji w kwocie 8,7 tys. zł wpłynęła do Urzędu w dniu 25 lipca 2016 r.). Wg wyjaśnień Wójta Gminy po zakończeniu postępowania przed WSA, wszczęte zostaną czynności windykacyjne.

W kolejnym przypadku dotyczącym dotacji udzielonej przedszkolu niepublicznemu w 2014 r., dla którego Stowarzyszenie nie było organem prowadzącym, stwierdzono (w wyniku korekty rozliczenia) przekazanie dotacji w zaniżonej wysokości – środki (niedopłata) zostały przekazane w dniu 17 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 39-66, 286-287, 377-385, 483, 486-487 i 520)

Rozliczenie wykorzystania dotacji za 2013 r. Stowarzyszenie złożyło zgodnie z wzorem i w terminie określonym uchwałą Rady Gminy. W sprawozdaniu z dnia 20 stycznia 2014 r., wykazało wykorzystanie całej przekazanej dotacji w kwocie ogółem 1.717,7 tys. zł. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że sprawozdanie nie zawierało błędów.

Stowarzyszenie w dniu 31 sierpnia 2016 r. złożyło korektę sprawozdania z wykorzystania dotacji za 2013 r. wg której dotację wykorzystano w wysokości 1.708,3 tys. zł; środki w kwocie 9,4 tys. zł (z tytułu dotacji przyznanej Gimnazjum Szopie), zwrócono na rachunek Urzędu w dniu 6 września 2016 r. wraz z odsetkami w kwocie 2,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 286-287, 311-319, 394-402, 449, 756, 894-914 i 917)

Rozliczenie przez Stowarzyszenie dotacji za 2014 r. (złożone w terminie) było niekompletne w części dotyczącej rodzajów wydatków finansowanych z dotacji (nie wykazano wydatków w żadnej pozycji), a wykazana w rozliczeniu kwota dotacji, była niezgodna z kwotą przekazaną przez Urząd – Stowarzyszenie wykazało dotację w kwocie o 2,4 tys. zł wyższą od otrzymanej (Urząd przekazał ogółem 1.980,6 tys. zł). Urząd do dnia rozpoczęcia kontroli NIK bezskutecznie wzywał Prezesa Stowarzyszenia do złożenia korekty rozliczenia. Uzupełnione rozliczenie złożono dopiero w dniu 1 września 2016 r. (wykazano w nim dotację otrzymaną

²¹ Dz. U. Nr 78, poz.483

i wykorzystaną w kwocie 1.980,6 tys. zł; zgodnie ze wzorem, wskazano też rodzaje wydatków finansowanych z dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 285-289, 320-328, 394-402, 483-484, 487, 521-524, 874-893 i 917)

Stowarzyszenie poinformowało Urząd pismami z dnia 20 stycznia 2016 r. o wykorzystaniu wszystkich środków z dotacji oświatowej przyznanej w 2015 r. (2.125,9 tys. zł ogółem) Stowarzyszenie nie złożyło rozliczenia wymaganego uchwałą Rady Gminy z dnia 2 czerwca 2015 r. Prezes i Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia w piśmie z dnia 20 stycznia 2016 r. wyjaśnili, że:

- w związku ze zmianą wzoru, rozliczenie należałoby złożyć tylko za okres od dnia wejścia życie nowej uchwały z dnia 2 czerwca 2015 r.;
- w Stowarzyszeniu nie funkcjonują szkoły wskazane w uchwale, tj.: „niepubliczne szkoły podstawowe” i „niepubliczne gimnazja” lecz: „niepubliczne szkoły podstawowe o uprawnieniach szkoły publicznej” i „niepubliczne gimnazja o uprawnieniach szkoły publicznej”;
- uchwała z dnia 2 czerwca 2015 r. została dostarczona Stowarzyszeniu zbyt późno, bo dopiero w dniu 29 grudnia 2015 r., w związku z czym rozliczenie zostanie złożone, ale w późniejszym okresie.

Wójt Gminy pismami z dnia 25 stycznia 2016 r. wskazał na konieczność złożenia rozliczenia rocznego z wykorzystanych dotacji wg wzoru wskazanego w uchwale Rady Gminy. Rozliczenia w tej formie nie zostały złożone.

Wójt Gminy pismem z dnia 15 lutego 2016 r. złożył zawiadomienie o nierozliczeniu dotacji w wymaganym terminie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Gdańsku.

Stowarzyszenie w dniu 30 sierpnia 2016 r. złożyło rozliczenie dotacji za 2015 r., wykorzystując wzory rozliczeń wskazane w uchwale Rady Gminy z dnia 2 czerwca 2015 r. (w dniu 1 września 2016 r. złożyło korektę). Wykazało wykorzystanie całej przekazanej dotacji w kwocie ogółem 2.125,9 tys. zł²². Wójt Gminy w dniu 6 września 2016 r. oświadczył, że został poinformowany (telefonicznie) o ukaraniu osób odpowiedzialnych za nieterminowe rozliczenie dotacji przekazanej w 2015 r. karą nagany.

(dowód: akta kontroli str. 286-287, 290-310, 394-408, 483-484, 487, 589-632, 750-754 i 915)

Wójt Gminy Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2015 r.²³ wszczął postępowanie w sprawie zwrotu całej dotacji przyznanej Stowarzyszeniu w 2014 r. (tj. kwoty 1.980,6 tys. zł). Decyzją z dnia 22 października 2015 r.²⁴ określił należność przypadającą do zwrotu w kwocie 1.980,6 tys. zł (uzasadnieniem takiego rozstrzygnięcia było uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji w 2014 r.). Stowarzyszenie w dniu 9 listopada 2015 r. złożyło odwołanie od decyzji Wójta. Do dnia 13 września 2016 r. Urząd nie otrzymał informacji o sposobie rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania. Wójt Gminy wyjaśnił również, że po otrzymaniu akt sprawy i utrzymaniu w mocy decyzji z 22 października 2015 r., złoży zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w związku z brakiem prawidłowego rozliczenia dotacji za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 245-272, 285, 483-484, 487, 755 i 916)

²² zestawienia z wydatków sporządzone w formie załącznika do rozliczenia, wg układu wymaganego w części III rozliczenia, nie były podpisane przez przedstawicieli Stowarzyszenia

²³ RSO.1711.1.2.2015

²⁴ Nr RSO.1711.1.5.2015/d

W Urzędzie kontrolowano prawidłowość wykorzystywania dotacji oświatowej przez niepubliczne jednostki oświatowe. Przestrzegano obowiązującego trybu rozliczania środków dla niepublicznych jednostek oświatowych. W okresie objętym badaniem przeprowadzono kontrole w przedszkolach niepublicznych prowadzonych przez podmioty inne niż Stowarzyszenie. Podejmowano również próby przeprowadzenia kontroli w jednostkach Stowarzyszenia, bezskuteczne wobec odmowy Stowarzyszenia poddania się kontroli. Urząd podejmował szereg innych działań służących skłonieniu Stowarzyszenia do przestrzegania przepisów obowiązującego prawa przy rozliczaniu dotacji.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²⁵, wnosi o podjęcie działań skutkujących właściwym rozliczeniem dotacji za 2013 r. przekazanej Przedszkolu Stowarzyszenia w zaniżonej wysokości.

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 9 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Mariusz Syrek

Główny specjalista kontroli państwowej


Podpis


podpis

²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.