



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-029-02/2013
P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@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 Poznaniu
Kontrolerzy	1) Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87757 z dnia 8 listopada oraz nr 87765 z dnia 20 listopada 2013 r. 2) Artur Pigłas, doradca ekonomiczny na podstawie legitymacji służbowej nr 12854.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Rokietnica ul. Gołęcińska 1, 62-090 Rokietnica („Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Derech, Wójt Gminy Rokietnica („Wójt”).

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, sposób finansowania i rozliczania środków publicznych przekazywanych z budżetu Gminy Rokietnica na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła ustalenie przez właściwe organy Gminy Rokietnica („Gmina”) procedur przyznawania środków budżetowych na funkcjonowanie przedszkoli, zaplanowanie wydatków budżetowych w przedszkolach publicznych w wysokości odpowiadającej potrzebom zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek, a także sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków budżetowych przekazanych na funkcjonowanie przedszkoli publicznych i niepublicznych. NIK pozytywnie ocenia także sposób, zakres i terminowość rozliczania środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzekazania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: „Regionalna Izba Obrachunkowa” lub „RIO”) uchwały Rady Gminy Rokietnica² dotyczącej trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a także sposobu naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w latach 2011-2013. Zdaniem NIK, system kontroli zarządczej w ww. zakresie nie był w pełni skuteczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu faktycznego

1.1 W gminie Rokietnica, na dzień 30 września 2013 r. funkcjonowało sześć placówek wychowania przedszkolnego, w tym dwa przedszkola publiczne, cztery niepubliczne oraz dwa oddziały przedszkolne w publicznych szkołach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² nr XXIII/193/2012 z 28 maja 2012 r.

podstawowych. Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym³ w tych placówkach zwiększyła się z 576 w roku szkolnym 2011/2012 do 720 w roku 2013/2014, tj. o 25 %.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 224-227)

1.2. Wydatki z budżetu gminy na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013 wynosiły ogółem 14.962 tys. zł, z tego w 2011 r. 4.583 tys. zł⁴, tj. (91,5 % wydatków planowanych na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. 5.772 tys. zł⁵ (94 %) oraz w 2013 r. (do 30 września) 4.607 tys. zł⁶ (74 %).

Przekazane przez Gminę środki budżetowe, przedszkola publiczne wykorzystwały w wysokości 12.606 tys. zł (86,0 % planu), a przedszkola niepubliczne – w wysokości 2.356 tys. zł (co stanowiło 83,0 % planu dotacji zapisanych w uchwałach budżetowych Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 31, 995-1040)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Gminy określała uchwała nr LIV/372/2010 Rady Gminy Rokietnica z 28 czerwca 2010 r., w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy oraz trzy zarządzenia Wójta z 9 września 2010 r. (nr 49/2010), z 9 września 2011 r. (nr 64/2011) oraz z 6 września 2012 r. (nr 77/2012) w sprawie opracowania materiałów do projektu budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wielkość środków finansowych, w kolejnych latach budżetowych niezbędnych do funkcjonowania przedszkoli publicznych, oszacowana została na podstawie składanych przez dyrektorów przedszkoli projektów planu budżetu jednostek na dany rok. Działania te były zgodne z § 2 i 3 ww. uchwały oraz z zarządzeniami Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 39-47)

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych w latach 2011-2013⁷ wynikały z możliwości finansowych gminy Rokietnica. Odpowiadały one najważniejszym potrzebom zgłoszonym przez dyrektorów w projektach planów finansowych przedszkoli na dany rok (przyjęcie w budżecie Gminy niższych kwot wydatków niż zaproponowane przez dyrektorów przedszkoli, wynikało z możliwości finansowych Gminy, a także z finansowania części zadań ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).

(dowód: akta kontroli str. 39-121)

W kontrolowanym okresie, przedszkola publiczne: Bajeczka oraz Zespół Szkolno-Przedszkolny w Napachaniu, otrzymały odpowiednio środki na realizację projektów pn. „Nasze przedszkole” w kwocie 937 tys. zł⁸ oraz „Skarb malucha” w kwocie 1.718 tys. zł⁹ współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem tych projektów było zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej, tj. umożliwienie korzystania z przedszkola dodatkowo 80 dzieci,

³ Według stanu na 30.09.2011, 2012 i 2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej)

⁴ W tym wydatki majątkowe 12,2 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych)

⁵ W tym wydatki majątkowe 105,9 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych)

⁶ W tym wydatki majątkowe 49,4 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych)

⁷ Uchwała nr IV/19/2011 Rady Gminy Rokietnica z 31.01.2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2011 r., Uchwała nr XVII/155/2011 Rady Gminy Rokietnica z 19.12.2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2012 r., Uchwała nr XXXI/256/2012 Rady Gminy Rokietnica z 20.12.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2013 r.,

⁸ W dziewięciu transzach od lipca 2010 r. do czerwca 2012 r.

⁹ W dziewięciu transzach od września 2011 r. do sierpnia 2013 r.

wprowadzenie podstaw nauki angielskiego dla 315 dzieci oraz zajęć z gimnastyki korekcyjnej i logopedii dla 200 dzieci w wieku od 3-5 lat, osłabienie istniejących barier nierówności oraz zwiększenie dostępu do tradycyjnych i elastycznych form edukacji przedszkolnej. Ponadto, prowadzono dodatkowe zajęcia sportowe i rekreacyjne. Na realizację ww. projektów Gmina nie przekazała środków własnych przeznaczonych na finansowanie wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 48, 796-994)

1.1.2. Według wyjaśnień Wójta, rytmika roku szkolnego inna niż roku budżetowego nie utrudniała planowania wydatków dla przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 38, 198)

1.1.3. Gmina nie posiadała opracowanych odrębnych zasad lub procedur przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe. Zgłaszania zapotrzebowania na środki oraz ich przekazywania przedszkolom publicznym, nie regulowała również obowiązująca w Urzędzie „Polityka Rachunkowości”. Przekazywanie przedszkolom publicznym środków na działalność, następowało na podstawie zgłaszanych telefonicznie, Referatowi Finansów i Budżetu Urzędu, zamówień na środki (w poszczególnych miesiącach), przez dyrektorów tych placówek. Zgłaszane zapotrzebowania weryfikował Skarbnik Gminy. Na podstawie badania trzech losowo wybranych miesięcy każdego objętego kontrolą roku¹⁰ ustalono, że Gmina przekazywała przedszkolom środki budżetowe w wysokościach wynikających ze zgłoszonych zapotrzebowań.

(dowód: akta kontroli str. 160-182)

W trakcie kontroli NIK, Wójt zarządzeniem nr 72/2013 z 16 grudnia 2013 r. ustalił procedury zgłaszania i przekazywania środków finansowych przez jednostki organizacyjne Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1245)

1.1.4. W 2013 r., Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹¹ („ustawa o systemie oświaty”) na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego w wysokości 281,9 tys. zł.

Wysokość ww. dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹² oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie Gminy (681 dzieci), ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej, według stanu na 30 września 2012 r., co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 przywołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 150-159)

1.1.5. Do 20 grudnia 2013 r. Gmina otrzymała środki dotacji celowej w wysokości 281,9 tys. zł¹³ (tj. 100 % kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na sfinansowanie wydatków:

a) w rozdziale 80104:

- wynagrodzenia nauczycieli związane z prowadzeniem zajęć dodatkowych z rytmiki, języka angielskiego, logopedii, religii, a także zajęć z psychologiem, w wys. 167,6 tys. zł, (§ 4010),
- składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń wypłaconych nauczycielom, w wys. 1,6 tys. zł (§ 4110),
- składki na Fundusz Pracy w wys. 0,1 tys. zł (§ 4120),

¹⁰ Luty, marzec i kwiecień w 2011 r., maj, czerwiec i lipiec w 2012 r. oraz styczeń, sierpień i wrzesień w 2013 r.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572, ze zm.

¹² Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 827

¹³ Z tego 70,5 tys. zł w dniu 18.09.2013 r., 70,5 tys. zł w dniu 3.10.2013 r., 67 tys. zł w dniu 21.11.2013 r. oraz 74 tys. zł w dniu 4.12.2013 r.

- sfinansowanie kosztów umowy zlecenia na prowadzenie zajęć z rytmiki, w wys. 0,3 tys. zł (§ 4170),
 - zakup środków czystości i drobnego wyposażenia w postaci m.in. sprzętu kuchennego, części do zmywarki, aparatu fotograficznego, tablicy magnetycznej, w wys. 26,0 tys. zł (§ 4210),
 - zakup pomocy dydaktycznych, w wys. 27,4 tys. zł (§ 4240),
 - zakup usług pozostałych obejmujących m.in. prowadzenie zajęć dodatkowych z rytmiki i gimnastyki korekcyjnej, usługi kserograficzne i informatyczne, w wys. 13,0 tys. zł (§ 4300),
 - zakup energii, w wys. 15,5 tys. zł, (§ 4260),
 - zakup usług dostępu do sieci internetowej, w wys. 0,2 tys. zł (§ 4350),
 - dotacja dla niepublicznych przedszkoli, w wys. 23,2 tys. zł (§ 2540).
- b) w rozdziale 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach:
- zakup pomocy dydaktycznych w wys. 7,0 tys. zł (§ 4240).

(dowód: akta kontroli str. 32-36)

1.1.6. W związku z przyznaną Gminie na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy oraz Wójt nie dokonywali zwiększenia planów finansowych przedszkoli publicznych w 2013 r. o kwoty wydatków na poszerzenie oferty tych przedszkoli, tj. na realizację dodatkowych zajęć, które przed 1 września 2013 r. były finansowane przez rodziców (nie były finansowane przez Gminę). Dotyczyło to zajęć z rytmiki, szachów, karate, zajęć z piłką, tańca oraz gimnastyki korekcyjnej, które po 1 września 2013 r. nie były prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 33)

1.1.7. Przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę od 1 września 2013 r. pobierały od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym opłaty w wysokości: 1 zł za godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a także 6 zł za dzień korzystania przez dziecko z wyżywienia w przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 32)

1.1.8. W przedszkolach publicznych od 1 września 2013 r. nie organizowano zajęć edukacyjnych finansowanych z innych środków, niż środki budżetowe Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 32)

1.1.9. Średnie, miesięcznie koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę, wynosiły:

a) w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.

- język angielski – 5,2 tys. zł (zajęcia finansowane w kwocie 2,8 tys. zł przez rodziców oraz w kwocie 2,4 tys. zł z projektu unijnego „Skarb Malucha”),
- rytmika – 4,3 tys. zł (zajęcia finansowane w kwocie 2,5 tys. zł przez rodziców oraz w kwocie 1,8 tys. zł z projektu unijnego „Skarb Malucha”),
- szachy – 0,8 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców),
- karate – 2,2 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców),
- zajęcia z piłką – 0,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców),
- zajęcia taneczne – 6,3 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców),
- gimnastyka korekcyjna – 4,4 tys. zł (zajęcia finansowane w kwocie 2,5 tys. zł przez rodziców oraz w kwocie 1,9 tys. zł z projektu unijnego „Skarb Malucha”),
- zajęcia logopedyczne – 5,7 tys. zł (zajęcia finansowane w kwocie 4,1 tys. zł przez Gminę oraz w kwocie 1,6 tys. zł z projektu unijnego „Skarb Malucha”),

- zajęcia z psychologiem – 1,6 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę),
- religia – 1,2 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę).

b) w okresie od 1 września 2013 r.:

- język angielski – 2 tys. zł¹⁴ (zajęcia finansowane przez Gminę),
- rytmika – 2,5 tys. zł¹⁵ (zajęcia finansowane przez Gminę),
- logopeda 5,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę),
- psycholog – 1,3 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę),
- religia – 1,3 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 33-36)

1.1.10. Przyznana Gminie na 2013 r. dotacja, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty w wysokości 281,9 tys. zł, rekompensowała utracony przez Gminę, w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r., dochód w wysokości 140,6 tys. zł, w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 37)

1.1.11. Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r., Rada Gminy podjęła w dniu 30 września 2013 r. uchwałę nr XL/330/2013 w sprawie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Przedmiotowa uchwała, obowiązująca od 1 grudnia 2013 r. stanowi, że bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w przedszkolach realizowana jest w czasie od godz. 7³⁰ do godz. 12³⁰ oraz w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych od godz. 8⁰⁰ do 13⁰⁰. Poza ww. czasem, świadczenia i usługi są odpłatne i wynoszą 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu. Zgodnie z uchwałą, wysokość opłaty zostaje obniżona o 25 % w przypadku, gdy z usług przedszkola korzysta dziecko, na które przyznany jest zasiłek rodzinny lub pielęgnacyjny. Ponadto, nie pobiera się opłat w przypadku, gdy: dziecko posiada orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub opinię o wczesnym wspomaganiu rozwoju; koszty żywienia dziecka pokrywa Ośrodek Pomocy Społecznej; rodzic lub opiekun prawny wychowuje czworo lub więcej dzieci pozostających na jego utrzymaniu we wspólnym gospodarstwie domowym, z zastrzeżeniem, że w przypadku dzieci pełnoletnich, są to dzieci pobierające naukę do 24 roku życia, bez względu na liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola; w przypadku gdy dziecko uczęszcza do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej. Ponadto nie pobiera się opłat za trzecie dziecko, gdy z usługi przedszkoli prowadzonych przez Gminę Rokietnica, korzysta troje dzieci z tej samej rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 221-223)

Obowiązująca w okresie od 1 września 2011 r. do 30 listopada 2013 r. Uchwała nr VI/33/2011 z 28 lutego 2011 r. w sprawie ustalania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w Gminie Rokietnica, przewidywała identyczny, nieodpłatny czas pobytu dziecka w przedszkolu oraz zakres obniżenia opłat. W uchwale tej postanowiono, że świadczeniami odpłatnymi będą m.in. gry, zabawy dydaktyczne i badawcze wspomagające rozwój dziecka, zajęcia rozwijające plastyczne uzdolnienia dzieci, zabawy taneczne oraz zajęcia relaksujące. Czas pobytu dziecka w przedszkolu, zasady korzystania z opieki przedszkolnej, zakres

¹⁴ Niższe wydatki w porównaniu do I półrocza 2013 r. wynikały z faktu, że w okresie od stycznia do czerwca zajęcia opłacano dodatkowo z projektu unijnego „Skarb Malucha”

¹⁵ W przedszkolu „Bajeczka” brak było instruktorów, którzy chcieliby podjąć się zajęć z rytmiki w ramach proponowanych warunków finansowych.

świadczeń udzielanych przez przedszkole, zasady pobierania opłat za świadczone usługi oraz odpłatność za posiłki, regulowała umowa zawarta pomiędzy rodzicami, a dyrektorem przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 212-220)

Realizując postanowienia ww. uchwał, w latach 2011-2013, w przedszkolach publicznych obniżono opłaty o 25 % dla 154 osób (z tytułu pobytu w przedszkolu dziecka, na które przyznany został zasiłek rodzinny lub pielęgnacyjny). Ponadto, zwolniono z opłat za przedszkole cztery osoby (w przypadkach, gdy z usługi przedszkolnej korzystało troje lub więcej dzieci z tej samej rodziny), oraz 54 osoby (korzystające z dofinansowania do żywienia świadczonego przez Ośrodek Pomocy Społecznej). Ponadto zwolniono z opłat trzy osoby posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1260-1261)

1.1.12. Według wyjaśnień Wójta, w Gminie nie wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Wysokość dotacji planowanych w uchwałach budżetowych (na 2011, 2012 i 2013 rok), przewidzianych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki określano m.in. na podstawie informacji o liczbie uczniów na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji w danym przedszkolu.

Przedmiotowe informacje zostały przekazane Wójtowi przez uprawnione podmioty (prowadzące niepubliczne przedszkola) w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba uczniów w przedszkolach niepublicznych podana we wnioskach o udzielenie dotacji wyniosła: na 2011 r. 95, na 2012 r. 132 oraz na 2013 r. 168 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 272-323)

1.2.2. Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Wójta – nie utrudniała planowania dotacji z budżetu Gminy na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 38)

1.2.3. W okresie objętym kontrolą, w Gminie obowiązywał tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w następujących uchwałach Rady Gminy:

- nr XLIII/308/2009 z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie określania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych (obowiązywała do 14 stycznia 2011 r.),

- nr LVI/390/2010 z dnia 27 września 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 827.

przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji (obowiązywała od 15 stycznia 2011 r. do 9 lipca 2012 r.),

- nr XXIII/193/2012 z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji, (obowiązuje od 10 lipca 2012 r. do chwili obecnej). W ww. 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 przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 228-271)

Powyższe uchwały, jako akty prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷. W ocenie NIK, postanowienia ww. uchwał (uwzględniając zmiany opisane poniżej) nie wykraczały poza zakres upoważnienia określony w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym rada gminy mogła ustalić tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 207-211)

1.2.4. Uchwały nr XLIII/308/2009 z dnia 23 listopada 2009 r. oraz nr LVI/390/2010 z dnia 27 września 2010 r. dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej, zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. W odniesieniu do uchwały nr LVI/390/2010, w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego, RIO orzekła nieważność zapisu dot. podstawy obliczania dotacji dla uczniów przedszkoli w tym na ucznia niepełnosprawnego „otrzymywanej przez Miasto Poznań” (szczegółowy opis stanowiska RIO zawarto w pkt 2.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie przekazano do Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwały nr XXIII/193/2012 z 28 maja 2012 r. dotyczącej trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Uchwałę tę przekazano 4 czerwca 2012 r. Wojewodzie Wielkopolskiemu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, ww. uchwałę przekazano RIO, która w dniu 18 grudnia 2013 r. stwierdziła jej nieważność w zakresie dotyczącym uregulowania przez Radę procedur kontroli pozyskiwania w trakcie kontroli danych osobowych dzieci uczęszczających do przedszkola (wskazano, że zakres tych uregulowań należy do kompetencji Wójta). W pozostałym zakresie, w odniesieniu do tych uchwał, RIO nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych (uznając tym samym ich zgodność z przepisami prawa).

(dowód: akta kontroli str. 206, 204-205, 1256-1259)

1.2.5. Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w pierwotnych uchwałach budżetowych na lata 2011 - 2013¹⁹ nie była niższa niż 75 % ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia²⁰. Do przedszkoli nie uczęszczały dzieci posiadające orzeczenie, opinię o konieczności kształcenia specjalnego lub objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju. W latach 2011-2013 Urząd faktycznie przekazywał przedszkolom niepublicznym dotacje w wysokości niższej niż określona w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty i uchwałach Rady Gminy (tj. niższej niż

¹⁷ Dz. U z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.

¹⁹ Uchwała Rady Gminy nr IV/19/2011 z dnia 31.01.2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2011. Uchwały Rady Gminy nr XVII/155/2011 z 19.12.2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2012 oraz nr XXXI/256/2012, z 20.12.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2013.

²⁰ Uwzględniając przyjęty w Urzędzie sposób naliczania dotacji i rzeczywistą liczbę uczniów.

75 % ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia).

(dowód: akta kontroli str. 110-146)

1.2.6. W 2011 r. nie dokonano zmian wydatków bieżących dla przedszkoli publicznych. W 2012 i 2013 r., w budżecie gminy wprowadzono odpowiednio cztery i trzy zmiany dotyczące wysokości wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. Wysokość wydatków bieżących dla przedszkoli publicznych w 2012 r. zwiększono w dniu 27 lutego 2012 r. o 20 tys. zł²¹, w dniu 28 września 2012 r. o 25,6 tys. zł²² i 29 października 2012 r. o 272,2 tys. zł²³ oraz wydatki te zmniejszono w dniu 28 maja o 2 tys. zł²⁴. W 2013 r., wydatki bieżące dla przedszkoli publicznych zwiększono 30 września i 25 listopada oraz 16 grudnia, odpowiednio o 35,3 tys. zł²⁵, 12,1 tys. zł²⁶ oraz o 75,8 tys. zł²⁷. Dokonując ww. zmian budżetu gminy w wydatkach bieżących dla przedszkoli publicznych, nie dokonywano zmiany wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 1041-1094)

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom, badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 1.082,7 tys. zł, przekazane trzem przedszkolom w latach 2011-2013. Badane dotacje przekazywano terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowo sporządzonych wniosków (miesięcznych informacji), które składano w urzędzie do 10 dnia miesiąca, za który miała być udzielona dotacja. Informacje składane przez przedszkola niepubliczne zawierały dane wymagane w uchwałach Rady Gminy w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli. Każde z przedszkoli niepublicznych, do informacji załączyło wykaz dzieci uczęszczających do przedszkola w danym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 330-339, 1135-1136, 1138, 1144, 1158, 1161)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą, Wójt nie odrzucił wniosków (miesięcznych informacji) złożonych przez podmioty prowadzące niepubliczne przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 1245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwały nr XXIII/193/2012 z 28 maja 2012 r. regulującej tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wójt zobowiązany jest do przedłożenia RIO uchwały rady gminy w zakresie spraw finansowych, w ciągu siedmiu dni od jej podjęcia. Kierownik Referatu Administracyjnego i Obsługi Rady Urzędu Gminy, podał w złożonym wyjaśnieniu, że: ww. uchwały nie przekazano RIO z powodu niedopatrzenia, a po jego wykryciu, uchwałę tę przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 2 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 206)

²¹ Uchwała nr XIX/171/2012 Rady Gminy Rokietnica z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2012.

²² Zarządzenie nr 80/2012 Wójta Gminy Rokietnica z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2012.

²³ Uchwała nr XXIX/227/2012 Rady Gminy Rokietnica z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2012.

²⁴ Uchwała nr XXIII/186/2012 Rady Gminy Rokietnica z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2012.

²⁵ Uchwała nr XL/315/2013 Rady Gminy Rokietnica z dnia 30 września 2013 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2013.

²⁶ Uchwała nr XLIII/343/2013 Rady Gminy Rokietnica z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2013.

²⁷ Uchwała nr XLIII/377/2013 Rady Gminy Rokietnica z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Rokietnica na rok 2013.

2. W ocenie NIK, Urząd, w latach 2011-2013, udzielił przedszkolom niepublicznym dotacji w wysokości niezgodnej z postanowieniami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz z uchwałami Rady Gminy nr LVI/390/2010 z 27 września 2010 r. i nr XXIII/193/2012 z 28 maja 2012 r., które stanowiły, że kwota tej dotacji winna była zostać ustalona w wysokości równej 75 % ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Rokietnica w przeliczeniu na jednego ucznia.

Badania kontrolne wykazały m.in., że dokonując ww. zmian budżetu gminy w wydatkach bieżących dla przedszkoli publicznych, nie dokonywano w latach 2012-2013 zmiany wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, co było niezgodne z zasadą wynikającą z postanowień art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty posługuje się pojęciem „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych”, co oznacza że każdorazowa zmiana (zmniejszenie lub zwiększenie) w trakcie roku budżetowego kwoty ustalonych w budżecie gminy tego rodzaju wydatków powinna powodować odpowiednią zmianę wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 323-339, 1171-1183)

W latach 2012 - 2013 Urząd przyjmując za podstawę udzielenia dotacji wydatki bieżące zaplanowane w rozdziałach 80104 – Przedszkola i 80146 – doszkolenie nauczycieli²⁸ w przeliczeniu na 1 ucznia przedszkola publicznego udzielił trzem przedszkolom niepublicznym dotacji według stawek wynoszących (miesięcznie w przeliczeniu na jednego ucznia): w 2012 r. 514,97 zł w okresie styczeń – październik 2012 r., 445,65 zł w listopadzie i grudniu 2012 r.; w 2013 r. 387,36 zł w styczniu i lutym 2013 r., 402,46 zł w okresie marzec – wrzesień 2013 r. i 376,39 zł w listopadzie i grudniu 2013 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że ww. wysokość faktycznie przekazanych poszczególnym przedszkolom miesięcznych transz dotacji, przy zastosowaniu przyjętego przez Urząd sposobu wyliczenia podstawy naliczenia dotacji i uwzględniając zmiany uchwał budżetowych, określona została w sposób nieprawidłowy. W wyniku powtórnego przeliczenia przez Urząd stawek dotacji ustalono, że w 2012 r. Urząd faktycznie przekazał dwóm przedszkolom niepublicznym dotacje w wysokości 407,9 tys. zł zamiast 415,9 tys. zł²⁹, a w 2013 r. trzem przedszkolom niepublicznym w kwocie 457,5 tys. zł zamiast 471 tys. zł³⁰.

W związku z podjęciem przez Radę Gminy, w grudniu 2013 r., uchwały o przyznaniu dodatkowych środków na działalność bieżącą dla przedszkoli publicznych, w trakcie kontroli NIK (grudzień 2013 r.) Urząd przekazał organom prowadzącym niepubliczne przedszkola kwoty 8,0 tys. zł za 2012 r. i 13,5 tys. zł za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1183, 1247-1248)

Pan Bartosz Derech, Wójt Gminy Rokietnica podał, że: „Stawka dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych ustalana była jeden raz po uchwale budżetowej na dany rok. Brak wyliczenia nowych kwot dotacji na jednego ucznia dla przedszkoli niepublicznych po wprowadzanych zmianach w trakcie roku w zakresie wysokości środków finansowych na wydatki bieżące dla przedszkoli publicznych, wynikał z przekazanych informacji na szkoleniach, na których sugerowano, by zmiany wysokości dotacji dokonywać jeden raz w roku, w miesiącu październiku, począwszy od listopada, tj. po okresie kiedy do gminy wpłyną z przedszkoli publicznych informacje o liczbie dzieci w zestawieniach SIO według stanu na 30

²⁸ Skorygowane m.in. o opłaty pobierane od rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie

²⁹ Co stanowiło odpowiednio 73,4 % i 73,5% kwoty wydatków ustalonych w budżecie gminy.

³⁰ Co stanowiło odpowiednio 72,2%, 73,3% i 73% kwoty wydatków ustalonych w budżecie gminy.

września danego roku dotacyjnego. Na tej podstawie dokonywano zmiany wysokości dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych.”

(dowód: akta kontroli str. 1244)

Z ustaleń kontroli wynika, że dokonując wyliczenia kwot dotacji za lata 2011-2013, od wydatków stanowiących podstawę wyliczenia dotacji odejmowano planowane dochody, pobierane przez przedszkola publiczne od rodziców dzieci z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie (kwoty te były uwzględniane w budżecie gminy po stronie dochodów i wydatków). NIK zwraca uwagę, że art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Takie brzmienie ww. przepisu w latach 2011-2013 (do końca sierpnia) nie uprawniało Gminy do obniżania podstawy naliczenia dotacji o opłaty pobrane od rodziców. Stosowne uprawnienie skonkretyzowane zostało dopiero w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, który w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r. stanowi, że do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Podkreślić jednak należy fakt, że postępowanie Urzędu (do 31 sierpnia 2013 r.), opierało się na wykładni art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, prezentowanej przez przedstawicieli m.in. Ministerstwa Finansów, zgodnie z którą do podstawy naliczenia dotacji przyjmowano kwoty pomniejszone o pobrane dochody³¹. Zdaniem NIK, w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r., brak było jednak podstaw do odejmowania opłat rodziców od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji³². Podobne stanowisko zaprezentował m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 26 marca 2013 r.³³ stwierdzając, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Zdaniem NIK, pomniejszanie podstawy obliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie umożliwiły dopiero przywołane wyżej przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Skutkiem tego, było przekazanie przedszkolom niepublicznym, w latach 2011-2012³⁴, dotacji niższej o 156,7 tys. zł³⁵,

³¹ Porównaj m.in. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację poselską nr 18220 w sprawie sposobu obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

³² O ile nie były one gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych.

³³ II GSK 2404/11 – opublikowano m.in. w: LEX nr 1331844.

³⁴ Objętych w tym zakresie szczegółowym badaniem.

³⁵ W 2011 r. o 40,9 tys. zł (skorygowana stawka zastosowana przez Urząd wyniosła 496,05 zł, a z zastosowaniem zasad określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wyniosłaby 596,8 zł miesięcznie na 1 dziecko). Przy ww. założeniu dotacja wyniosła 62,3 % wydatków ponoszonych na przedszkola publiczne.

W 2012 r. 115,8 tys. zł (skorygowane stawki zastosowane przez Urząd w poszczególnych miesiącach wyniosły: 472,16 zł, 475,46 zł, 475,12 zł, 479,34 zł i 396,66 zł, a przy zastosowaniu zasad określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wyniosłyby odpowiednio 602,73 zł, 606,02 zł, 605,69 zł, 609,91 zł i 511,69 zł miesięcznie na 1 dziecko). Przy ww. założeniu, dotacja wyniosła 58,7 % wydatków ponoszonych na przedszkola publiczne.

niż wynikałoby to z zastosowania zasad określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1171-1183)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie zasad przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli publicznych oraz negatywnie przestrzeganie zasad przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Przedszkola publiczne terminowo przekazały do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte badaniem sprawozdania (Przedszkola „Bajeczka i Zespołu Szkolno – Przedszkolnego z Mrowina) za lata 2011-2013 (do 30 listopada), złożono Wójtowi w dniach od 2 do 10 dni po upływie okresu sprawozdawczego, tj. w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 341-539)

2.1.2. Pracownicy Referatu Gospodarki Finansowo-Budżetowej Urzędu³⁷ sprawdzali pod względem formalno-rachunkowym sprawozdania Rb-28S przedszkoli publicznych. Działania te były zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia. Pracownicy tego referatu korzystali także z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia), m.in. poprzez weryfikowanie danych zawartych w sprawozdaniu z danym wprowadzonymi do ewidencji finansowo-księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 340-539)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą uchwały Rady Gminy dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w ocenie NIK, były zgodne z art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty (uwzględniając zasygnalizowane zmiany wynikające z rozstrzygnięć organów nadzoru). W przedmiotowych uchwałach uwzględniono zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 239-271)

2.2.2. Uchwały dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych³⁸ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) przekazano RIO w Poznaniu

³⁶ Dz. U. nr 20, poz. 103 – uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.

³⁷ Obowiązek ten wynikał z zakresu czynności podinspektora do spraw księgowości budżetowej Urzędu oraz z regulaminu organizacyjnego, dla Referatu Gospodarki Finansowo-Budżetowej Urzędu.

³⁸ Uchwała nr XLIII/308/2009 z 23.11.2009 r. oraz nr LVI/390/2010 z 27.09.2010 r.

(nieprawidłowości stwierdzono w przypadku uchwały XXIII/193/2012 z 28 maja 2012 r. co zostało opisane w pkt 1.2.4 wystąpienia pokontrolnego). W przypadku uchwały LVI/390/2010, RIO orzekła nieważność uchwały w § 5 ust. 1 pkt 1 dotyczącym wyrażenia „otrzymanej przez Miasto Poznań” oraz w § 6 ust. 3 dotyczącym wyrażenia „prowadzonych przez Miasto Poznań”. RIO wskazała, że dotacja dla przedszkoli niepublicznych na każdego ucznia, zgodnie z obowiązującymi przepisami wynosi nie mniej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Dlatego podstawą ustalania dotacji winno być wskazanie wydatków bieżących ustalonych w budżecie Gminy Rokietnica.

(dowód: akta kontroli str. 204-205)

2.2.3. Uchwały Rady Gminy³⁹ stanowiły, że rozliczenie wykorzystania dotacji za dany rok, nastąpić powinno do 21 stycznia następnego roku. W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Gminy badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 610,3 tys. zł, udzielone trzem przedszkolom niepublicznym w latach 2011⁴⁰ i 2012⁴¹. Spośród trzech badanych przedszkoli niepublicznych, rozliczenie z wykorzystania dotacji za 2011 r. w terminie do 21 stycznia roku następnego, złożyły dwa przedszkola. Jedno przedszkole sprawozdanie za 2011 r. złożyło 31 stycznia 2012 r. (tj. 10 dni po terminie). Sprawozdania za 2012 r., w wyznaczonym terminie i prawidłowo złożyły trzy badane przedszkola. Rozliczenia dotacji przekazanych tym przedszkolom, dokonywano zgodnie z postanowieniami ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 1094-1109, 1122-1133, 1167)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

3.1. W objętym kontrolą okresie, w Urzędzie nie obowiązywały odrębne, pisemne, procedury dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania. Zakres przyznawania i przekazywania środków budżetowych tym jednostkom oraz ich rozliczanie, określały wyłącznie uchwały Rady Gminy.

Wszystkie zadania realizowane przez pracowników Urzędu, związane z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem, zostały tym pracownikom przypisane w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 183-197, 228-271)

3.2. System kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania wysokości dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych w latach 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1183)

3.3. W 2011 r., Gmina przekroczyła kwotę 40 mln zł dochodów i wydatków i stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

³⁹ Uchwała nr XLIII/308/2009 z 23.11.2009 r. oraz nr LVI/390/2010 z 27.09.2010 r.

⁴⁰Przedszkole Ptyś (82,8 tys. zł), Przedszkole Mumula (113,0 tys. zł), Przedszkole Cztery pory roku (5,4 tys. zł)

⁴¹Przedszkole Ptyś (110,5 tys. zł), Przedszkole Mumula (232,6 tys. zł), Przedszkole Cztery pory roku (66 tys. zł)

publicznych⁴² zobowiązania była do prowadzenia audytu wewnętrznego. Ujęte w planie audytu zadania na 2012 i 2013 r., zostały przez audytora zrealizowane. Zatrudniony na umowę zlecenie audytor wewnętrzny, nie realizował w 2012 r. zadania obejmującego funkcjonowanie jednostek oświatowych w tym przedszkoli publicznych jak i niepublicznych. W planie audytu na rok 2013 ujęto zadanie pn. „Udzielanie i rozliczanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli”, które realizowano w trakcie kontroli NIK. W wyniku przeprowadzonej kontroli w jednym przedszkolu niepublicznym prowadzonym przez osobę fizyczną audytor wewnętrzny stwierdził, że z dotacji w kwocie 65.956,20 zł przyznanej przedszkolu niepublicznemu w 2012 r. zwrotowi podlegają: kwota dotacji niewykorzystanej w wysokości 13.483,74 zł, nienależnie pobrana dotacja z tytułu zawyżonej liczby dzieci w kwocie 3.565,20 zł, wydatki dokonane niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 23.534,11 zł. Podmiot prowadzący przedszkole, nie podpisał protokołu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1201, 1215-1232)

W oparciu o ustalenia z przeprowadzonej kontroli, Wójt skierował do podmiotu prowadzącego przedszkole wystąpienie pokontrolne, w którym zobowiązał go do zwrotu ww. kwoty dotacji, w terminie 14 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1249-1255)

3.4. W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Napachaniu przeprowadzono w I półroczu 2013 r. kontrolę wydatków w świetle realizacji przepisów ustawy o finansach publicznych oraz przestrzegania zasad rachunkowości, prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym poprawności dowodów księgowych oraz oceny stosowanych technik księgowych dla potrzeb informacyjnych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości, Wójt wydał zalecenia Dyrektorowi Zespołu m.in. w zakresie :

- rzetelnego i jasnego przedstawiania w księgach rachunkowych jednostki jej sytuacji finansowej, poprzez ewidencjonowanie w księgach rachunkowych wszystkich operacji gospodarczych, w tym dochodów z innych źródeł, uzyskanych poza budżetem gminy,
- prawidłowego opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości,
- dokonywania potrąceń komorniczych zgodnie z zasadami określonymi w art. 87 Kodeksu pracy,
- przedkładania do parafowania głównemu księgowemu wszystkich umów zawieranych przez Zespół Szkolno-Przedszkolny,
- opracowania wewnętrznych procedur dotyczących zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 14 tys. EURO,
- przedkładania do kontrasygnaty głównego księgowego dokumentacji dotyczącej czynności prawnych, mogących powodować zobowiązania pieniężne,
- dostosowania Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 1202-1214)

3.5. W latach 2011-2013 realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz.885 ze zm.

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 wójt gminy (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Zdaniem NIK, funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania wysokości dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych skutkujące zaniżeniem dotacji.

Wójt podał, że: „Ustalony na 2013 r. plan kontroli w Urzędzie nie obejmował działań koordynatora oświaty w zakresie wyliczania i ustalania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Zakres czynności koordynatora oświaty zobowiązywał go do prawidłowego, zgodnego z obowiązującymi przepisami wyliczenia i ustalania wysokości dotacji.”

(dowód: akta kontroli str. 1245, 1265)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁴³, wnosi o:

- 1) Przekazywanie RIO uchwał Rady Gminy dotyczących spraw finansowych, zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.
- 2) Ustalanie wysokości dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz bieżące korygowanie wysokości dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych, po wprowadzeniu w uchwałach budżetowych zmian wysokości wydatków bieżących w przedszkolach publicznych.
- 3) Objęcie skuteczną kontrolą zarządczą działań koordynatora oświaty w zakresie ustalania wysokości dotacji.

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 Poznaniu.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

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.

Poznań, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Ryszard Kokociński
główny specjalista k.p.

z up. Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora

Artur Piętas
doradca ekonomiczny