



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-029-04/2013

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

Kontroler

Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 87761 z dnia 19 listopada 2013 r., nr 87766 z dnia 20 listopada 2013 r. oraz nr 89417 z dnia 3 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 789-790)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Kaliszu, ul. Rynek Główny 20, 62-800 Kalisz (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Janusz Pęcherz, Prezydent Miasta Kalisza

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób finansowania i rozliczania środków publicznych przekazanych z budżetu Kalisza – miasta na prawach powiatu na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych, w latach 2011-2013.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wysokość środków budżetowych dla przedszkoli publicznych na lata 2011-2013 planowano zgodnie z uregulowaniami określonymi przez Radę Miejską Kalisza („Rada Miejska”) i Prezydenta Miasta Kalisza („Prezydent”). Dotacje podmiotowe przeznaczone w latach 2011-2013 na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli, określano m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie dzieci w danym przedszkolu niepublicznym. W Urzędzie przestrzegano zasad przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli publicznych². Przekazane środki budżetowe terminowo i rzetelnie rozliczano.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwzględnieniu przy obliczaniu stawek dotacji na 2012 r. przypadających na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym, wszystkich wydatków bieżących ponoszonych z budżetu Miasta. Stwierdzono przy tym, że system kontroli zarządczej w zakresie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, w 2012 r. nie zapobiegł stwierdzonej nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013, w Kaliszu zmniejszyła się liczba przedszkoli publicznych, z 21 w 2011 r. do 13 w 2013 r. Wzrosła natomiast liczba przedszkoli niepublicznych, z 5 w 2011 r. do 15 w 2013 r. W okresie dwóch lat nastąpił wzrost liczby dzieci objętych

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

² Stwierdzone w tym zakresie uchybienia pozostały bez wpływu na kontrolowaną działalność.

wychowaniem przedszkolnym³ - z 3.585 dzieci w 2011 r. do 3.903 dzieci w 2013 r. (o 8,9%). W latach 2011-2013 zmalała liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych - z 2.274 dzieci w 2011 r. do 1.290 w 2013 r. (spadek o 44%). W tym samym okresie wzrastała liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych - z 705 w 2011 r. do 2.034 w 2013 r. (wzrost o 188%). Spowodowane to było likwidacją, w 2012 r., 8 przedszkoli publicznych i powstaniem w ich miejsce 8 placówek niepublicznych. W okresie objętym badaniem, do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, uczęszczało odpowiednio: 606 dzieci (25 oddziałów); 563 dzieci (25 oddziałów); 570 dzieci (24 oddziały). W 2013 r. zorganizowano jeden punkt przedszkolny, do którego uczęszczało dziewięćdziesięć dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 260-267)

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie przez Miasto Kalisz na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 53.835 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 18.653 tys. zł⁴ (99,8% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 20.172 tys. zł⁵ (99,9%) i w 2013 r. (do dnia 30 września) – 15.010 tys. zł⁶ (71,8%). Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 34.748 tys. zł⁷ (94,5% planu), a przedszkola niepubliczne – 19.087 tys. zł⁸ (83,0% zaplanowanych kwot dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Wysokość środków budżetowych dla przedszkoli publicznych na lata 2011-2013 planowano zgodnie z uregulowaniami określonymi w uchwale nr LIV/711/2010 Rady Miejskiej z dnia 2 września 2010 r., w sprawie trybu prac nad projektami uchwały budżetowej oraz w zarządzeniach Prezydenta dotyczących założeń do projektu budżetu wydanych na jej podstawie⁹.

(dowód: akta kontroli str. 15-39)

Wysokość środków finansowych, niezbędnych w poszczególnych latach do funkcjonowania publicznych przedszkoli, oszacowywano na podstawie założeń do projektu budżetu opracowanych corocznie przez Prezydenta. Było to zgodne z § 2 ww. uchwały oraz § 1 ww. zarządzeń. Kwoty planowanych wydatków budżetowych przyjęte w uchwałach budżetowych na lata 2011-2013¹⁰ były nieznacznie niższe od potrzeb zgłoszonych przez dyrektorów przedszkoli¹¹ – w zakresie wydatków bieżących ujętych w rozdziale 80104-Przedszkola oraz w rozdziale 80146-Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli. Łącznie, kwoty wydatków bieżących na poszczególne lata, określone w uchwałach budżetowych, były niższe od przedstawionych przez dyrektorów przedszkoli na etapie planowania budżetu, odpowiednio o: 1,0%; 2,9%; 1,4%. Było to skutkiem weryfikowania przez

³ Według stanu na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z Systemu Informacji Oświatowej - SIO).

⁴ W tym wydatki majątkowe – 255 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁵ W tym wydatki majątkowe – 240 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁶ W tym wydatki majątkowe – 348 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁷ Z tego: w 2011 r. – 14.582 tys. zł, w 2012 r. – 13.647 tys. zł i w 2013 r. – 6.518 tys. zł.

⁸ Z tego: w 2011 r. – 4.071 tys. zł, w 2012 r. – 6.525 tys. zł i w 2013 r. – 8.492 tys. zł.

⁹ Zarządzenie nr 368/2010 z dnia 6 września 2010 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2011 r. i ustalenia procedury przygotowania projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informatycznymi; Zarządzenie nr 468/2011 z dnia 28 września 2011 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2011 r. i ustalenia procedury przygotowania projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informatycznymi; Zarządzenie nr 461/2012 z dnia 25 września 2012 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2011 r. i ustalenia procedury przygotowania projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i materiałami informatycznymi.

¹⁰ Uchwała nr V/36/2011 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie budżetu na 2011 r.; uchwała nr XVIII/221/2011 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu na 2012 r.; uchwała nr XXX/410/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu na 2013 r.

¹¹ Były dostosowane do możliwości finansowych Miasta Kalisza.

Urząd potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów przedszkoli, z uwzględnieniem parametrów ustalonych przez Prezydenta (zapotrzebowania wymagały weryfikacji w zakresie m.in. wysokości zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia ze względu na sposób naliczania odpraw emerytalnych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, oraz wysokości świadczeń finansowanych przez ZUS).

(dowód: akta kontroli str. 15, 19-38, 432, 776, 787)

1.1.2. Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) inna niż roku budżetowego, w ocenie Prezydenta, utrudniała planowanie wydatków przedszkoli publicznych ze względu na możliwe zmiany liczby oddziałów oraz zmiany wynagrodzeń nauczycieli związane z ich awansem zawodowym.

(dowód: akta kontroli str. 419, 421)

1.1.3. Zasady przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe określono w obowiązującym od dnia 1 sierpnia 2011 r. zarządzeniu nr 347/2011 Prezydenta z dnia 22 lipca 2011 r., w sprawie wprowadzenia szczegółowych terminów rozliczeń z budżetem Miasta Kalisza oraz zasad sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych w zakresie dochodów i wydatków¹² (dalej „zarządzenie w sprawie terminów rozliczeń z budżetem Miasta”). Przestrzeganie tych zasad zbadano na próbie dziewięciu losowo wybranych miesięcy w latach 2011-2013 stwierdzając, że spośród 28 miesięcznych zapotrzebowań na środki budżetowe dla przedszkoli publicznych, dziewięć zapotrzebowań Wydział Edukacji Urzędu złożył w Referacie Rachunkowości Dochodów Wydziału Finansowego Urzędu z zachowaniem terminu określonego przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 49-62, 75-78, 82-83, 91-102)

Przed dniem 1 sierpnia 2011 r. (tj. datą obowiązywania zarządzenia w sprawie terminów rozliczeń z budżetem Miasta Kalisza) Prezydent nie ustalał szczegółowych terminów przekazywania środków budżetowych przedszkolom publicznym prowadzonym w formie jednostek budżetowych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 419, 422, 427)

1.1.4. Kwota przyznanej Miastu Kalisz na 2013 r. dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁴ (na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego), wyniosła 1.557 tys. zł. Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹⁵ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Kalisza (3.761 dzieci), ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września 2012 r., co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 46)

¹² Zarządzenie to m.in. określało zasady przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe. Według § 3 ust. 4 zarządzenia w sprawie terminów rozliczeń z budżetem Miasta Kalisza, przedszkola publiczne funkcjonujące w Mieście Kaliszu w badanym okresie, składały zapotrzebowania na środki budżetowe do Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Kaliszu, który na ich podstawie sporządzał zapotrzebowanie zbiorcze i przekazywał je do Referatu Rachunkowości Dochodów Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego w Kaliszu. Zgodnie z § 3 ust. 2 przytoczonego zarządzenia, zapotrzebowanie należało składać w terminie 5 dni przed wnioskowanym terminem płatności.

¹³ Wskazane przez Prezydenta zarządzenie nr 46/2006 dotyczyło zasad i trybu pobierania dochodów budżetowych oraz terminów przekazywania dochodów do budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu. W zarządzeniu nr 46/2006 nie określono m.in. terminów przekazywania środków budżetowych przedszkolom publicznym prowadzonym w formie jednostek budżetowych.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., w dalszej treści „ustawa o systemie oświaty”.

¹⁵ Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827).

1.1.5. Do dnia 22 listopada 2013 r. Miasto Kalisz otrzymało środki dotacji w wysokości 1.557 tys. zł¹⁶ (100% kwoty przyznanej na 2013 r.), które wydatkowano:

a) w rozdziale 80103-Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, z przeznaczeniem na:

- wynagrodzenia osobowe nauczycieli w wys. 31,1 tys. zł (§ 4010);
- składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń wypłaconych nauczycielom, 10,4 tys. zł (§ 4110);
- składki na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych nauczycielom, 1,3 tys. zł (§ 4120);
- zakup materiałów i wyposażenia (m.in. mebli, krzesełek, ławeczek), 89,5 tys. zł (§ 4210);
- zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek (m.in. komputerów, projektorów, tablic interaktywnych), 155,1 tys. zł (§ 4240);
- zakup usług remontowych (remont łazienki, malowanie klasy), 9,3 tys. zł (§ 4270);
- zakup usług pozostałych (montaż tablic interaktywnych), 3,2 tys. zł (§ 4300);

b) w rozdziale 80104-Przedszkola, z przeznaczeniem na:

- dotację podmiotową dla przedszkoli niepublicznych w wys. 715 tys. zł (§ 2540);
- dotację podmiotową dla publicznej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego oraz przez osobę fizyczną (dotacja dla Publicznego Przedszkola Sióstr Nazaretanek w Kaliszu), 8 tys. zł (§ 2590);
- wynagrodzenia osobowe nauczycieli, pracowników administracji i obsługi, 413,7 tys. zł (§ 4010);
- składki na ubezpieczenia społeczne (składki od wypłaconych wynagrodzeń nauczycieli, pracowników administracji i obsługi), 36,2 tys. zł (§ 4110);
- składki na Fundusz Pracy (od wypłaconych wynagrodzeń nauczycieli, pracowników administracji i obsługi), 2,2 tys. zł (§ 4120);
- zakup usług pozostałych (organizacja zajęć dodatkowych dla dzieci), 82,0 tys. zł (§ 4300).

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 121, 123-147, 148-203, 771-772)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska oraz Prezydent zwiększyli w 2013 r. plany finansowe przedszkoli publicznych m.in. o planowane kwoty wydatków na poszerzenie oferty przedszkoli, tj. na realizację dodatkowych zajęć, które przed 1 września 2013 r. były finansowane przez rodziców¹⁷. Dotyczyło to m.in. nauki języka angielskiego (70,7 tys. zł), rytmiki (25,6 tys. zł) i zajęć tanecznych (36,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 40, 63-74, 80, 103, 104-120, 121, 122-147, 148-203)

1.1.7. Po 1 września 2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto Kalisz pobierały opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, w wysokości 1 zł za godzinę zajęć, co było zgodne z art. 14 ust. 5a w związku z ust. 5 pkt 1 i ust. 8 ustawy o systemie oświaty. Ponadto,

¹⁶ z tego: 300 tys. zł, w rozdziale 80103 należało przeznaczyć na oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, przekazane w dniu 22 listopada 2013 r. oraz 1.257 tys. zł w rozdziale 80104 na przedszkola, przekazane w dniu 17 września oraz 22 listopada 2013 r.

¹⁷ Od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r. rodzice dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym finansowali organizowane w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kalisz zajęcia dodatkowe, wydatkując na ten cel łączną kwotę 173.352 zł.

pobierano opłaty za wyżywienie w przedszkolach w wysokości od 4,50 zł do 5,50 zł za jeden dzień¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 79, 773)

1.1.8. W przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kalisz, po 1 września 2013 r. nie organizowano zajęć edukacyjnych finansowanych ze środków innych środków, niż pochodzące z budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 80)

1.1.9. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kalisz, organizowano 8 rodzajów zajęć dodatkowych, których łączny, średniomiesięczny koszt wynosił 29,0 tys. zł (pokrywany przez rodziców). Od 1 września 2013 r. w przedszkolach tych organizowano 11 rodzajów zajęć dodatkowych, których łączny, średniomiesięczny koszt, pokrywany w całości z budżetu Miasta wynosił 31,5 tys. zł (wzrost o 8,7%). W obu badanych okresach, organizowano 7 rodzajów tych samych zajęć dodatkowych, których średniomiesięczny koszt, gdy był ponoszony przez rodziców, wynosił 28,1 tys. zł, a gdy był ponoszony przez Miasto, wzrósł do kwoty 30,5 tys. zł (o 8,8%). Przykładowo: średniomiesięczny koszt nauki języka angielskiego ponoszony przez rodziców wynosił 11,8 tys. zł, a finansowany przez Miasto Kalisz wynosił 12,8 tys. zł (wzrost o 8,3%); rytmika finansowana przez rodziców kosztowała 4,3 tys. zł, a finansowana przez Miasto - 5,4 tys. zł (o 27,5% więcej); terapia logopedyczna kosztowała rodziców 0,5 tys. zł, a Miasto Kalisz 2,9 tys. zł (wzrost o 463,5%).

(dowód: akta kontroli str. 81, 770)

Prezydent podał w złożonym wyjaśnieniu, że powodem wystąpienia wyższych kosztów przy organizowaniu zajęć dodatkowych przez Miasto Kalisz, była większa liczba dzieci korzystających z tych zajęć od 1 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 776, 787-788)

1.1.10. Kwota przyznanej Miastu Kalisz na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (1.557 tys. zł), rekompensowała utracone przez Miasto w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. dochody w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (321 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 483)

1.1.11. Rada Miejska, do dnia 16 stycznia 2014 r. nie podjęła uchwały, na podstawie art. 14 ust. 5 w zw. z ust. 5a ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r.), dotyczącej ograniczenia wysokości opłaty do 1 zł za godzinę zajęć w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kalisz. Zmiany w opłatach wprowadzone przez ustawę o systemie oświaty, wprowadzono w przedszkolach publicznych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw („ustawa zmieniająca z 2013 r.”)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 84-90, 774)

1.1.12. W ocenie Prezydenta, w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r., wystąpiły trudności związane z nieprecyzyjnymi informacjami i brakiem jednolitych interpretacji prawnych dotyczących m.in.: sposobu rozliczeń między gminami (odliczania dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego od kwot zwracanych przez gminy na dotacje podmiotowe udzielane przedszkolom publicznym i niepublicznym przez Miasto

¹⁸ W dwóch przedszkolach publicznych (nr 1 i nr 21) stawka żywieniowa wynosiła 4,50 zł/dzień; w 7 przedszkolach publicznych (nr 9, 12, 18, 22, 27, 28, 31) stawka wynosiła 5,00 zł/dzień; w trzech przedszkolach publicznych (nr 19, 20, 30) stawka żywieniowa wynosiła 5,50 zł.

¹⁹ Dz. U. z 2013, poz. 827.

Kalisz), zaplanowania w budżecie kwoty dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego na 2014 r. (odmienne interpretacje RIO i MEN), ustalenia zasad finansowania (w kontekście art. 54 ust. 8 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym Rada Rodziców może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek w celu wspierania działalności statutowej przedszkola).

(dowód: akta kontroli str. 419, 422)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przy sporządzaniu 19 spośród 28 miesięcznych zapotrzebowań na środki budżetowe dla przedszkoli publicznych, siedem zapotrzebowań na środki budżetowe z przeznaczeniem na podatek dochodowy od osób fizycznych zatrudnionych w przedszkolach publicznych, Wydział Edukacji Urzędu złożył w Referacie Rachunkowości Dochodów Wydziału Finansowego Urzędu z uchybieniem terminu określonego w § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie terminów rozliczeń z budżetem Miasta. Ponadto, terminu tego nie dochowano w 6 zapotrzebowaniach (spośród 7 zbadanych) na wynagrodzenia pracowników administracyjnych w grudniu 2012 r.; w 5 zapotrzebowaniach (spośród 7 zbadanych) na wynagrodzenia pracowników pedagogicznych; w 1 zapotrzebowaniu (spośród 7 zbadanych) na składki ZUS (w listopadzie 2011 r.; styczniu, lutym i grudniu 2012 r.; czerwcu i lipcu 2013 r.).

Z ustaleń kontroli wynika, że uchybienia te nie wpłynęły na termin przekazania środków przedszkolom publicznym. Z informacji uzyskanych od dyrektorów 12 publicznych przedszkoli (100% zapytanych) wynika, że w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) nie wystąpiły przypadki nieterminowego przekazania przedszkolom środków budżetowych na wydatki bieżące, jak również nie wystąpiło przekazanie środków w wysokości niższej od kwot zamieszczonych w zapotrzebowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 49-62, 75-78, 82-83, 91-102)

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Wysokość dotacji zaplanowanych w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013)²⁰ przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie dzieci w danym przedszkolu niepublicznym oraz wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 dziecko. Informacje o planowanej liczbie dzieci w przedszkolach niepublicznych zostały przekazane Prezydentowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba dzieci wynikająca z tych informacji wyniosła: w 2010 r. – 700, w 2011 r. – 785 i w 2012 r. – 2.111. Materiały planistyczne opracowywano w Wydziale Edukacji Urzędu, z zachowaniem terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej oraz zgodnie z zasadami planowania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych. Przykładem dobrej praktyki, zdaniem NIK, było posiadanie przez osoby prowadzące niepubliczne przedszkola (poprzez system informatyczny), całodobowego dostępu do bieżących informacji Wydziału Edukacji w zakresie m.in. kwot przysługujących przedszkolu. Ponadto, system ten umożliwiał dyrektorom przedszkoli generowanie wymaganych przez Urząd dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 15-38, 204-208, 209, 210-211, 795-799)

²⁰ Uchwała nr V/36/2011 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie budżetu na 2011 r.; uchwała nr XVIII/221/2011 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu na 2012 r.; uchwała nr XXX/410/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu na 2013 r.

1.2.2. Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Prezydenta – utrudniała planowanie dotacji z budżetu Miasta Kalisza na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli, z uwagi na różnice w planowanej liczbie dzieci według danych przekazywanych do 30 września, a faktyczną liczbą dzieci uwzględnianą przy przekazywaniu dotacji. Różnice te pojawiały się w ciągu roku kalendarzowego, a w szczególności, z dniem rozpoczęcia nowego roku szkolnego znacząco zmieniała się liczba dzieci objętych dotacją. Zgłaszane przez osoby prowadzące niepubliczne przedszkola, planowane liczby dzieci, w ocenie Prezydenta, nie były precyzyjnym parametrem planistycznym.

(dowód: akta kontroli str. 419, 421, 776, 788)

1.2.3. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 16 października 2013 r. obowiązywał tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, określony w uchwale nr XX/318/2008 Rady Miejskiej z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne²¹. Postanowienia tej uchwały o „możliwości otrzymania przez przedszkole w drodze umowy wyższej dotacji niż określona w uchwale” (§ 2 ust. 4) wykraczały poza przepisy art. 90 ust. 1, 1a, 2b, 2c, 3c ustawy o systemie oświaty, co skutkowało częściowym unieważnieniem tej uchwały przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu (RIO). Uchwałą nr XIII/614/2009 z dnia 29 grudnia 2009 r. Rada Miejska zmieniła ww. uchwałę wprowadzając w niej dodatkowe postanowienia dotyczące rozliczania otrzymanej dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Obowiązująca od 17 października 2013 r. uchwała nr XXXIX/521/2013 Rady Miejskiej z dnia 26 września 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Miasta Kalisza przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania²², po dokonaniu w niej zmiany uchwałą Nr XLI/547/2013 Rady Miejskiej z dnia 28 listopada 2013 roku²³, nie zawierała zapisów wykraczających poza kryteria ustalające wysokość dotacji, określone w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty i art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 224-242, 419-420, 423-424, 430, 580-581)

1.2.4. Cztery uchwały Rady Miejskiej²⁴, regulujące w badanym okresie udzielanie dotacji z budżetu Miasta Kalisza m.in. dla przedszkoli publicznych, przekazano RIO.

²¹ Uchwała ogłoszona w Dzienniku Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 21 sierpnia 2008 r., nr 138, poz. 2525 z adnotacją o nieważności części uchwały w zakresie orzeczonym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu.

²² Uchwała ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 5432.

²³ Polegającej na wprowadzeniu zapisu w § 3 ust. 1 „dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługuje na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto”.

²⁴ Uchwała nr XX/318/2008 z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne; uchwała nr XXX/458/2008 z dnia 29 grudnia 2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne; uchwała nr XLIII/614/2009 z dnia 29 grudnia 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne; uchwała nr XXXIX/521/2013 z dnia 26 września 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W dwóch uchwałach, których przedmiotem był m.in. tryb udzielania dotacji przedszkolom, RIO stwierdziła naruszenie prawa, powodujące unieważnienie części tych uchwał. W uchwale nr 14/611/2008 z dnia 2 lipca 2008 r. RIO orzekła o nieważności dwóch zapisów uchwały Rady Miejskiej nr XX/318/2008 dotyczących udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom²⁵. W uchwale nr 2/71/2009 z dnia 28 stycznia 2009 r. RIO orzekła o nieważności zapisu ujętego w § 1 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej nr XXX/458/2008 dotyczącego przyznawania przedszkolom niepublicznym powstałym po zlikwidowaniu przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto Kalisz dotacji w wysokości 80% planowanych w budżecie wydatków bieżących, tj. o 5% wyższych niż podano w zapisie, który dotyczył pozostałych przedszkoli niepublicznych (75% planowanych w budżecie wydatków bieżących). Miasto nie odwoływało się od ww. rozstrzygnięć.

(dowód: akta kontroli str. 243-259, 428-429)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto jeden rok budżetowy (2012 r.)²⁶. W uchwalonym 29 grudnia 2011 r. budżecie Miasta Kalisza na 2012 r.²⁷ (w rozdziale 80104) Rada Miejska zaplanowała wydatki bieżące dla przedszkoli w wysokości 19.237,4 tys. zł, w tym dotacje podmiotowe „na realizowanie zadań oświatowych dla 7 przedszkoli prowadzonych przez inne niż Miasto osoby prawne lub fizyczne” w łącznej kwocie 5.240,3 tys. zł²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 260-267, 268-283, 309-316)

Wysokość dotacji dla 6 przedszkoli niepublicznych, określona w uchwale budżetowej na 2012 r., wynosiła 4.260,9 tys. zł i obejmowała także środki przeznaczone na dzieci niepełnosprawne, przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Kalisz. Wysokość dotacji zaplanowana w uchwale budżetowej na rok 2012, w przeliczeniu na jedno dziecko uczęszczające do niepublicznego przedszkola (444,21 zł)²⁹ i wyniosła 78,7% ustalonych w budżecie Miasta na ten rok wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jedno dziecko (564,67 zł)³⁰. Ustalając wysokość tej dotacji uwzględniono wydatki bieżące zaplanowane w rozdz. 80104, a nie uwzględniono wydatków w rozdziale 80146 w zakresie dokształcania i doskonalenia nauczycieli przedszkoli publicznych (co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 209, 224-242, 287, 564, 792-798)

W budżecie Miasta Kalisza na lata 2011-2013 nie wyodrębniono kwot dotacji przeznaczonych dla dzieci niepełnosprawnych objętych wychowaniem przedszkolnym w niepublicznych przedszkolach finansowanych z części subwencji oświatowej. Wyjątek stanowiły kwoty dotacji na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, które w uchwałach budżetowych zaplanowano w rozdziale 85404.

²⁵ Dotyczy zapisu: § 2 ust. 4 Na podstawie odrębnej umowy przedszkola (...) mogą otrzymać dotację wyższą niż w punktach 1,2,3 niniejszego paragrafu; § 6 ust. 2 Kwoty dotacji nie mogą być przekazywane w wysokości wyższej od wynikającej z liczby wychowanków, o której mowa w § 3 ust.2 pkt 10.

²⁶ Przez cały 2012 r. funkcjonowała kontrola zarządca opisana w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ Uchwała nr XVIII/221/2011 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu na 2012 r.

²⁸ Dla 1 przedszkola publicznego prowadzonego przez Siostry Nazaretanki zaplanowano kwotę dotacji 979.400 zł (rozdział 80104), a dla 6 przedszkoli niepublicznych zaplanowano dotację w kwocie 4.260.907 zł (rozdział 80104). Osoby prowadzące 6 niepublicznych przedszkoli podały planowane liczby uczniów w 2012 r. do dnia 30 września 2011 r.

²⁹ Zaplanowana w budżecie na 2012r. (zał. Nr 7, rozdział 80104) kwota dotacji podmiotowej dla uczniów pełnosprawnych wynosiła 3.608.732,00 zł. Liczba uczniów pełnosprawnych w przedszkolach niepublicznych wg danych na dzień 30.09.2011r. – 677. Zaplanowana w budżecie stawka dotacji podmiotowej dla 1 ucznia wynosiła 444,21 zł/1 miesiąc (78,7%).

³⁰ Ustalone w budżecie Miasta na 2012r. wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych wynosiły 14.392.239,00 zł (wydatki bieżące w rozdziale 80104 kwota 14.542.692 zł oraz wydatki w rozdziale 80146 dokształcanie i doskonalenie nauczycieli przedszkoli publicznych w kwocie 71.328 zł). Liczba uczniów pełnosprawnych w przedszkolach publicznych wg danych na dzień 30.09.2011r. – 2124. Zaplanowane w budżecie na 2012r. wydatki bieżące na 1 pełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego wynosiły 564,67 zł/ 1 miesiąc. 75% stawki miesięcznej na 1 pełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego (564,67 zł) - wynosiło 423,50 zł.

W poszczególnych latach, w rozdziale 85404 zaplanowano odpowiednio: 19.055 zł (97,4% kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji); 30.125 zł (92,3%); 23.000 zł (53,8%). Ujęte w części oświatowej subwencji dla Miasta Kalisza kwoty na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka w niepublicznym przedszkolu wynosiły odpowiednio: 19.560,85 zł; 32.635,01 zł; 42.773,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 212-223, 284-286, 291-329, 393-398, 399-404, 405-410)

Zaplanowane w budżecie Miasta na 2012 r. środki 27.535,95 zł były wystarczające do wypłacenia dotacji na każde dziecko według kwoty przewidzianej na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 218-219, 284-286, 289, 314, 380, 390, 420, 425)

1.2.6. Rada Miejska Kalisza dokonała trzech zmian uchwały budżetowej na 2012 r. dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, zmniejszając ich wysokość w dniu 27 września 2012 r. o 1.424,3 tys. zł³¹ oraz zwiększając w dniu 25 października 2012 r. o 82,0 tys. zł³² i w dniu 21 grudnia 2012 r. o 76,4 tys. zł³³. Wprowadzone zmiany były skutkiem m.in. likwidacji 8 przedszkoli publicznych i przejęcia ich zadań przez 8 nowo powstałych przedszkoli niepublicznych³⁴. Przedszkolom tym, na ich działalność bieżącą od 1 września do 31 grudnia 2012 r., Prezydent przyznał dotację kwotową i zawarł w dniu 31 sierpnia 2012 r. z organami prowadzącymi te przedszkola osiem odrębnych umów o udzielenie dotacji podmiotowych na łączną kwotę 1.812,0 tys. zł. Przyznane dotacje wypłacono w terminach i transzach określonych w zawartych umowach (art. 218 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵, dalej – „ustawa o finansach publicznych”).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 209, 268-283, 290, 341-369, 374-392, 578, 766-767, 791-798)

W wyniku dokonanych zmian uchwały budżetowej dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, nie dokonywano bieżących zmian wysokości miesięcznej stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd, pomimo wprowadzonych zmian w uchwałach budżetowych we wrześniu i październiku 2012 r., przez 11 miesięcy 2012 r. przekazywał przedszkolom niepublicznym dotacje w wysokości 421,40 zł na 1 dziecko uczęszczające do niepublicznego przedszkola, zwiększając jej wysokość w grudniu 2012 r. do kwoty 464,53 zł (10,2%).

(dowód: akta kontroli str. 794, 795-798)

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom, badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 7.284,6 tys. zł, przekazane trzem przedszkolom niepublicznym w latach 2011-2013 (31 sierpnia). Badane dotacje przekazywane były terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych wniosków (miesięcznych informacji), które składano w Wydziale Edukacji Urzędu. Było to zgodne z uchwałą nr XX/318/2008

³¹ Uchwała nr XXVII/360/2012 Rady Miejskiej z dnia 27 września 2012 r. w sprawie zmian w budżecie na 2012 r. (zmiany w wydatkach bieżących wynikały z udzielenia dotacji 8 przedszkolom niepublicznym, które powstały z przekształcenia 8 przedszkoli publicznych i rozpoczęły działalność w nowej formie organizacyjnej z dniem 1 września 2012 r.). Wydatki bieżące zmniejszono na łączną kwotę 1.424.274 zł, na którą składały się następujące kwoty zmniejszeń: 1.286.221 zł (wynagrodzenia i składki naliczane), 124.375 zł (zadania statutowe), 1.541 zł (świadczenia na rzecz osób fizycznych), 12.137 zł (wydatki na zakup usług, materiałów i wyposażenia).

³² Uchwała nr XXVIII/375/2012 Rady Miejskiej z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zmian w budżecie na 2012 r.

³³ Uchwała nr XXX/408/2012 Rady Miejskiej z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie zmian w budżecie na 2012 r.

³⁴ Wpisane do ewidencji szkół i placówek Miasta Kalisza w dniu 14 czerwca 2012r. z adnotacją o rozpoczęciu działalności w dniu 1 września 2012r.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Rady Miejskiej z dnia 28 lutego 2008 r.³⁶ oraz zarządzeniem nr 188/2010 Prezydenta z dnia 26 maja 2010 r.³⁷

(dowód: akta kontroli str. 433-437)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie odrzucił żadnego wniosku o przekazanie dotacji dla przedszkola niepublicznego.

(dowód: akta kontroli str. 288)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, 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. Wysokość dotacji przyjętej w uchwale budżetowej na 2012 r., w przeliczeniu na jednego ucznia niepublicznego przedszkola, ustalono niezgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej nr XX/318/2008 z dnia 28 lutego 2008 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że przy wyliczaniu miesięcznej stawki dotacji na 1 ucznia w niepublicznym przedszkolu pominięto wydatki bieżące na doszkąlanie i doskonalenie nauczycieli przedszkoli publicznych w kwocie 71.328 zł (rozdział 80146). Skutkiem tego, stawka miesięczna dotacji wyniosła 421,40 zł (74,6%) na jednego ucznia i została zaniżona o 2,10 zł. Ww. stawka dotacji została uwzględniona w zaplanowanej na 2012 r. kwocie dotacji podmiotowych dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności bieżącej i była stosowana przez 11 kolejnych miesięcy 2012 r. W okresie od stycznia do września 2012 r. sześć niepublicznych przedszkoli otrzymało z budżetu Miasta Kalisza na średniomiesięczną liczbę 713 dzieci dotację niższą, od wymaganego przez Radę Miejską poziomu, łącznie o 13.477,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 209-211, 268-283, 290, 341-369, 374-392, 794-800)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w związku ze zmianą we wrześniu i październiku 2012 r. wysokości wydatków bieżących zaplanowanych w przedszkolach publicznych związanych m.in. z likwidacją 8 przedszkoli publicznych (opisanych w pkt 1.2.6), Urząd nie dokonał w tym okresie zmiany wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi o „ustalonych w budżecie danej gminy wydatkach bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych”, co oznacza że każdorazowa zmiana (zmniejszenie lub zwiększenie) w trakcie roku budżetowego kwoty ustalonych w budżecie gminy tych wydatków powinna powodować odpowiednią zmianę wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Zmiany wysokości dotacji dokonano dopiero w grudniu 2012 r. przekazując przedszkolom niepublicznym dotacje według stawki 464,53 zł na 1 dziecko (dotacja za grudzień). Podkreślić należy, że uchybienie nie spowodowało znaczącego zaniżenia dotacji przekazanej przedszkolom niepublicznym w okresie październik – grudzień 2012 r.³⁸

³⁶ Uchwała w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne.

³⁷ Zarządzenie w sprawie określenia wzorów dokumentów związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza - Miasta na prawach powiatu przedszkolom (...) prowadzonym przez osoby prawne nie będące j.s.t. oraz przez osoby fizyczne.

³⁸ Przyjmując za podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych plan wydatków przedszkoli publicznych skorygowany (umniejszony) o kwoty wydatków zrealizowane przez zlikwidowane przedszkola, a ponadto przyjmując do podstawy wyliczenia zmniejszoną liczbę uczniów (ze zlikwidowanych przedszkoli), stawka dotacji od 1 października dla przedszkola niepublicznego powinna, zdaniem NIK, wynosić 431,6 zł w październiku oraz 438,61 zł w listopadzie i grudniu. Urząd przekazał przedszkolom publicznym dotacje według stawki 421,40 zł miesięcznie na 1 ucznia w październiku i

W wyjaśnieniu Prezydent m.in. podał, że kwestia aktualizacji stawki dotacji w trakcie roku budżetowego nie jest uregulowana żadnymi przepisami, w praktyce organy dotujące stosują tu różne rozwiązania. Od stycznia obowiązywały stawki dotowania przedszkoli 421,40 zł (niepubliczne) i 561,87 zł (publiczne). Na skutek przekształceń (likwidacja 8 publicznych przedszkoli i powstanie 8 niepublicznych przedszkoli), plan wydatków przedszkoli publicznych został obniżony o 1.412.137 zł. Przeliczenie stawki dotacji w tej sytuacji nie było uzasadnione, bowiem nie istniał nawet pośredni związek między kosztami funkcjonowania 7 dotowanych przedszkoli (6 niepublicznych i 1 publicznego), a zmianami planu wydatków bieżących przedszkoli prowadzonych przez Miasto. Ewentualny wzrost stawki stanowiłby nieuzasadniony wzrost dotacji dla 7 dotowanych przedszkoli, bo niewynikający ze wzrostu wydatków bieżących w planach finansowych przedszkoli prowadzonych przez Miasto. Tak więc, w roku 2012 stawka dotacji nie została przeliczona we wrześniu, przeliczenia dokonano natomiast w grudniu do poziomu 464,53/619,37 zł.

(dowód: akta kontroli str. akta kontroli str. 578, 766-767)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³⁹ pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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 roczne sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych⁴⁰. Objęte kontrolą sprawozdania za lata 2011-2012 złożono w dniach: 18-24 stycznia 2012 r. (sprawozdania za 2011 r.) oraz 18-28 stycznia 2013 r. (sprawozdania za 2012 r.), tj. w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 484-514, 515-531, 550-556, 557-563)

2.1.2. Roczne sprawozdania Rb-28S przedszkoli publicznych były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Referatu Ekonomiki Wydziału Edukacji Urzędu. Było to zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia. Pracownica ww. Referatu korzystała z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia) poprzez weryfikowanie składanych przez przedszkola dokumentów, na podstawie których sporządzono sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 484-514, 515-531, 532-549, 761)

Ustalone nieprawidłowości

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

listopadzie 2012 r. oraz 464,53 zł w grudniu 2012 r. Ogółem Urząd przekazał kwotę o 1,0 tys. zł mniejszą (łącznie dla wszystkich przedszkoli niepublicznych).

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴⁰ Roczne sprawozdania z wykonania planów wydatków budżetowych Miasta Kalisza (z danymi o wykonaniu planów wydatków przedszkoli publicznych - jednostek budżetowych) zostały przekazane RIO. Sprawozdanie Rb-28S za 2011 r. przekazano 1 marca 2012 r., za 2012 r. przekazano 6 maja 2013 r.

⁴¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

Opis stanu faktycznego

2.2.1. W ocenie NIK, obowiązujące od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r. uchwały Rady Miejskiej dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3 i pkt 1.2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszały przepisów art. 90 ust. 3d-3g i ust. 4 ustawy o systemie oświaty⁴². W uchwałach tych 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. 224-242)

2.2.2. Uchwały dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) przekazano RIO, która podjęła rozstrzygnięcia nadzorcze w odniesieniu do otrzymanych uchwał (opisane w pkt 1.2.4).

(dowód: akta kontroli str. 243-258)

2.2.3. Uchwała nr XX/318/2008 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne, określała w § 4 i § 4a⁴³ terminy i sposób rozliczenia dotacji podmiotowych. Prezydent w zarządzeniu nr 188/2010 z dnia 26 maja 2010 r., określił wzory dokumentów związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowych. W zakresie trybu udzielania oraz przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Miasta Kalisza, badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 5.389,7 tys. zł, udzielone 3 przedszkolom niepublicznym w latach 2011⁴⁴ i 2012⁴⁵. W wyniku tego badania stwierdzono, że:

- dochowano terminów złożenia wniosków o udzielenie dotacji;
- wnioski były kompletne;
- zachowano terminy złożenia informacji o faktycznej liczbie uczniów;
- terminowo wypłacano przedszkolom dotacje;
- terminowo przekazano rozliczenia otrzymanych dotacji;
- zgodnie z wymaganymi danymi, rozliczono otrzymane dotacje wskazując wydatki poniesione na bieżącą działalność, sfinansowane z otrzymanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 224-242, 411-418, 433-437)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały pisemne procedury dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym

⁴² W brzmieniu po zmianach wynikających z rozstrzygnięć organu nadzorującego (pkt 1.2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁴³ Wprowadzonym uchwałą XIII/614/2009 z 29 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały z 2008 r.

⁴⁴ Przedszkole Niepubliczne „Szczęśliwa Trzynastka” w Kaliszu (741,8 tys. zł), Przedszkole Niepubliczne im. Marii Konopnickiej w Kaliszu (737,6 tys. zł) i Przedszkole Niepubliczne „Bursztynowy Zamek” w Kaliszu (1.175,8 tys. zł).

⁴⁵ Przedszkole Niepubliczne „Szczęśliwa Trzynastka” w Kaliszu (762,1 tys. zł), Przedszkole Niepubliczne im. Marii Konopnickiej w Kaliszu (814,7 tys. zł) i Przedszkole Niepubliczne „Bursztynowy Zamek” w Kaliszu (1.157,8 tys. zł).

środków budżetowych oraz ich rozliczania opisane w pkt 1.1.1, pkt 1.1.3, pkt 1.2.3, pkt 1.2.4 oraz pkt 1.2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wszystkie zadania realizowane przez pracowników Referatu Ekonomiki w Wydziale Edukacji Urzędu, związane z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem, zostały im przypisane w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 438-443)

Opracowane i wdrożone przez Prezydenta procedury kontroli zarządczej⁴⁶ miały na celu zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań. Opracowane zasady kontroli zarządczej nie określały wprost wymagań (uporządkowanego zbioru wskazówek) dotyczących skutecznego i zgodnego z prawem przyznawania i przekazywania przedszkolom oraz rozliczania środków budżetowych. Przyznawanie oraz rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom nie zostało ujęte jako „cel priorytetowy w Planie Działalności na 2012 r.” oraz w „Planie Działalności Prezydenta Miasta Kalisza na 2013 r.”. Określenie szczegółowych zasad dokonywania oceny i wprowadzanie usprawnień kontroli zarządczej należało do zadań Zespołu ds. Kontroli Zarządczej powołanego przez Prezydenta⁴⁷. Z oświadczenia Prezydenta o stanie kontroli zarządczej za 2012 r.⁴⁸, wynika m.in., że w Urzędzie „w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”.

(dowód: akta kontroli str. 444-481)

Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu złożył Przewodniczącemu Zespołu ds. Kontroli Zarządczej wymagane⁴⁹ oświadczenia (za 2011 r. i 2012 r.) o stanie kontroli zarządczej w zakresie ponoszonej odpowiedzialności za realizowane zadania (w szczególności za przyznawane i przekazywane przedszkolom publicznym i niepublicznym środki budżetowe oraz ich rozliczanie – elementy finansowania przez Miasto przedszkoli publicznych i niepublicznych) oraz przedłożył opinie o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w nadzorowanym wydziale. W oświadczeniu za 2012 r., Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu m.in. podał, że w kierowanej przez niego komórce organizacyjnej w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 452, 453, 482, 573-577)

3.2. System kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli w 2012 r. nie był, w ocenie NIK, w pełni skuteczny. NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wyliczania miesięcznej stawki dotacji na 1 ucznia w niepublicznych przedszkolach polegające na pominięciu wydatków bieżących na kształcenie i doskonalenie nauczycieli przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 209, 268-283, 290, 304-369, 374-392, 420, 424, 795-798)

3.3. W Urzędzie prowadzono w latach 2011-2013 audyt wewnętrzny, którym w 2011 r. objęto przyznawanie i przekazywanie dotacji przedszkolom niepublicznym oraz „nadzór nad realizacją budżetu oświaty i budżetów podległych jednostek”. W 2012 r. audytem objęto „nadzór nad realizacją budżetu oświaty i budżetów podległych jednostek”, a w 2013 r. rozliczanie przez Wydział Edukacji Urzędu dotacji udzielonych podmiotom spoza j.s.t. na realizację zadań m.in. z zakresu wychowania i opieki. W wyniku tego, w sprawozdaniu z wykonania planu audytu wewnętrznego

⁴⁶ Zarządzenie nr 91/2011 Prezydenta z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Samorządzie Kalisza – Miasta na prawach powiatu. Było 3 krotnie zmieniane: zarządzeniem nr 191/2012 z dnia 25 kwietnia 2012r.; zarządzeniem nr 493/2012 z dnia 9 października 2012r.; zarządzeniem nr 127/2013 z dnia 27 marca 2013r.

⁴⁷ Zarządzenie nr 89/2011 Prezydenta z dnia 17 lutego 2011 r.

⁴⁸ Oświadczenie dotyczące roku objętego szczegółowym badaniem zostało złożone 12 kwietnia 2013 r.

⁴⁹ zarządzeniem nr 91/2011 Prezydenta z dnia 17 lutego 2011 r.

za 2011 r. nie wskazano zaleceń lub opinii dotyczących przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym; w sprawozdaniu za 2011 r. i 2012 r. nie sformułowano zaleceń lub opinii dotyczących wykorzystania i rozliczania środków publicznych przez przedszkola publiczne. Oceniono natomiast nadzór nad realizacją budżetu oświaty i budżetów podległych jednostek, stwierdzając m.in. „że w badanym zakresie są tylko częściowo stosowane procedury wewnętrzne dotyczące wprowadzania zmian w budżecie Miasta Kalisza oraz że zmaterializowały się ryzyka sformułowania przez Wydział Edukacji niewłaściwych dokumentów z niedochowaniem terminów obowiązujących w Urzędzie”.

W sprawozdaniu z wykonania planu audytu wewnętrznego za 2011 r. podano m.in., że „poziom zaawansowania wdrażania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Kaliszu nie jest jeszcze wystarczający. Problem stanowi brak świadomości pracowników i kierowników komórek organizacyjnych, że przepisy w tym zakresie należy stosować w praktyce”. Według przeprowadzających audyt wewnętrzny w 2012 r., „zmaterializowały się ryzyka: nie spełnienia wszystkich ustalonych przez Prezydenta wymogów systemu kontroli zarządczej określonych dla jednostek organizacyjnych Miasta; nieprzestrzegania ustalonych przepisów wewnętrznych w badanym zakresie”. Po przeprowadzeniu audytu w 2012 r. postulowano zobowiązać kierowników jednostek organizacyjnych Miasta i podległych im pracowników do spełnienia wszystkich minimalnych wymogów systemu kontroli zarządczej określonych przez Prezydenta⁵⁰ oraz do przestrzegania procedur w zakresie zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej. Systematyczne dokonywanie w Urzędzie oceny kontroli zarządczej oraz wykonywanie czynności doradczych było zgodne z art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 582-650)

3.4. Pracownicy Urzędu w latach 2011-2013 przeprowadzili 8 kontroli w przedszkolach publicznych i 18 w przedszkolach niepublicznych. Zakres tych kontroli obejmował: w przedszkolach publicznych – zgodność wydatków budżetowych ze sprawozdaniami budżetowymi, realizowanie budżetu pod kątem rachunkowości i finansów z uwzględnieniem ewidencjonowania majątku trwałego; w przedszkolach niepublicznych – realizację dotacji udzielonych z budżetu Miasta Kalisza na realizację zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki. W wyniku tych kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) w przedszkolach publicznych:

- brak określenia w przepisach wewnętrznych sposobu prowadzenia ewidencji pomocniczej środków trwałych i jej powiązania z kontami księgi głównej;
- nieprawidłowe zakwalifikowanie do ujęcia w księgach rachunkowych (wadliwa dekreteja) i zaksięgowanie zakupu środka trwałego;
- niewłaściwe zakwalifikowanie 4 środków trwałych;
- nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji szczegółowej środków trwałych;
- nieprawidłowe zaksięgowanie wartości zlikwidowanego środka trwałego.

b) w przedszkolach niepublicznych:

- niezgodność danych o liczbie uczniów spoza j.s.t. w dokumentacji przebiegu nauczania i w informacji o aktualnej liczbie uczniów;
- w rozliczeniu miesięcznym nie określono nazw wydatków wymienionych w pozycji inne wydatki;
- nienależne zakwalifikowanie wydatku w miesiącu rozliczeniowym;
- niezgodności danych osobowych wychowanków wprowadzonych do systemu informatycznego z danymi ujętymi w liście uczniów w placówce;

⁵⁰ W zarządzeniu nr 91/2011 z dnia 17 lutego 2011 r.

- zawyżenie miesięcznego rozliczenia dotacji o wydatki poniesione w innym miesiącu;
- niezgodność danych adresowych uczniów podana w systemie informatycznym z dokumentacją przebiegu nauczania za analizowany miesiąc;
- niezgodność danych o liczbie uczniów w wieku 6 lat podana w informacji miesięcznej z danymi ujętymi w dokumentacji przebiegu nauczania;
- nieprawidłowe przypisanie wydatku do grupy rodzajowej wydatków;
- zamieszczenie w imiennym wykazie uczniów uprawnionych do uzyskania dotacji 4 uczniów w wieku poniżej 2,5 lat.

W wyniku tego, wydano 6 wystąpień pokontrolnych kierowanych do przedszkoli publicznych oraz 9 wystąpień kierowanych do przedszkoli niepublicznych. W dwóch wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do przedszkoli publicznych Prezydent określił terminy udzielenia informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania. Przedszkola publiczne w wyznaczonych terminach udzieliły informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Przedszkolom niepublicznym⁵¹, które w rozliczeniu dotacji za wrzesień i październik 2013 r. wykazały uczniów poniżej 2,5 roku życia, Wydział Edukacji Urzędu dokonał w ostatniej transzy umniejszenia dotacji w łącznej kwocie 9.112,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 224-226, 651-729, 730-760, 762-764, 765, 775, 778-780)

3.5. Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych za lata 2011-2013, nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 565-572)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opisane w niniejszym wystąpieniu ustalenia wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarze przyznawania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych w 2012 r. nie zapobiegł stwierdzonej nieprawidłowości. Wysokość przyznanych dotacji dla przedszkoli niepublicznych była niedostosowana do wysokości ustalonych w budżecie wydatków na zadania bieżące przedszkoli publicznych oraz do stawek określonych przez Radę Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 15-39, 210-211, 260-267, 268-283, 444-481, 792-798, 800)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, system kontroli zarządczej w zbadanym obszarze.

IV. Wniosek

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 Kontroli⁵² wnosi o przestrzeganie zasad obowiązujących przy ustalaniu stawek dotacji podmiotowych dla niepublicznych przedszkoli oraz wzmocnienie nadzoru nad procedurą ich wyliczania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁵¹ Niepubliczne Przedszkole im. „Misia Uszatka” w Kaliszu (któremu potrącono w listopadzie 2013r. dotację w kwocie 2.169,55zł) oraz Niepubliczne Przedszkole „Bursztynowy Zamek” w Kaliszu (potrącono w grudniu 2013r. dotację w kwocie 6.942,56 zł). Dyrektorzy tych przedszkoli, po przeprowadzonych kontrolach wewnętrznych, skorygowali przekazane Wydziałowi Edukacji Urzędu informacje o faktycznej liczbie uczniów, którym dotacje przysługiwały.

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 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.

Poznań, dnia 14 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Mariusz Kubiak
gł. specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora