



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-029-07/2013

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	Teresa Michalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87788 z dnia 2 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Przedszkole Integracyjne Sióstr Felicjanek im. Bł. Marii Angeli Truskowskiej w Kaliszu, ul. Kordeckiego 3a, (62-800) Kalisz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Siostra Małgorzata Szuniewicz, dyrektor Przedszkola integracyjnego Sióstr Felicjanek im. Bł. Marii Angeli Truskowskiej w Kaliszu (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, sposób wydatkowania i rozliczenia dotacji otrzymanych od Miasta Kalisza na prowadzenie Przedszkola oraz wykonywanie zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki (w zakresie objętym niniejszą kontrolą), w latach 2011-2013.

Pozytywną ocenę uzasadnia terminowe składanie: wniosków o udzielenie dotacji, miesięcznych informacji o liczbie dzieci uczęszczających do Przedszkola oraz rozliczeń z wykorzystania dotacji. W przedszkolu prowadzono i dokumentowano analizy gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole (tzw. diagnozy przedszkolne) i terminowo wydawano rodzicom dzieci stosowne informacje.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły częściowego wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (na wydatki majątkowe), nieprawidłowego wykazywania w miesięcznych rozliczeniach z wykorzystania dotacji kwot wydatkowanych w innych okresach sprawozdawczych lub wykazywania ich w niewłaściwych grupach wydatków. W roku szkolnym 2013/2014, w Przedszkolu zatrudniano jednego nauczyciela nieposiadającego wymaganych kwalifikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2013 Przedszkole otrzymało z budżetu Miasta Kalisza dotacje w łącznej wysokości 4.035,2 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 1.166,0 tys. zł, w 2012 r. –

¹ Najwyższa Izba Kontroli, przy ocenie ogólnej i ocenach częściowych, stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

1.357,5 tys. zł, w 2013 r. – 1.511,7 tys. zł. Według rocznych rozliczeń środków otrzymanych z dotacji, środki te zostały w całości wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 18-29)

1.2. Dyrektor Przedszkola oświadczyła, że wysokość otrzymanych środków budżetowych, w latach 2011-2013 zapewniała prawidłową realizację zadań w zakresie kształcenia wychowania i opieki, przy czym całkowite koszty związane z działalnością bieżącą przedszkola (z wyłączeniem kosztów wyżywienia) finansowane były środkami dotacji w około 85%.

(dowód: akta kontroli str. 30)

1.3. Planowana liczba dzieci w Przedszkolu na lata 2011, 2012 i 2013 wykazana we wnioskach o udzielenie dotacji, wynosiła odpowiednio: 90, 90 i 115, w tym dzieci niepełnosprawnych odpowiednio: 27, 28 i 40. Wnioski te sporządziła i podpisała dyrektor Przedszkola. Wnioski o udzielenie dotacji złożone zostały w Wydziale Edukacji Urzędu Miejskiego w Kaliszu w dniach: 20 września 2010 r., 27 września 2011 r. i 4 września 2012 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty².

(dowód: akta kontroli str. 31-34)

1.4. Liczba dzieci uczęszczających do Przedszkola, w tym dzieci niepełnosprawnych, według stanu na pierwszy dzień każdego z sześciu³, spośród dziewięciu miesięcy objętych kontrolą NIK⁴, była zgodna ze stanem faktycznym wynikającym z dzienników zajęć⁵. W trzech wybranych miesiącach, faktyczna liczba dzieci według stanu na pierwszy dzień miesiąca była natomiast wyższa od liczby wykazanej w informacjach przekazywanych do Wydziału Oświaty Urzędu Miejskiego w Kaliszu.

Informacje miesięczne o faktycznej liczbie dzieci zostały złożone do Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Kaliszu przez dyrektora Przedszkola w dniach: 4 stycznia, 5 września i 12 grudnia 2012 r., 7 marca, 8 października i 10 grudnia 2012 r., 10 czerwca, 9 września i 6 grudnia 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w uchwałach Rady Miejskiej Kalisza, dotyczących ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza przedszkolom, szkołom, placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne (dalej „uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych”)⁶.

(dowód: akta kontroli str. 35-159)

1.5. Spośród otrzymanych z budżetu Miasta Kalisza dotacji (1.166,0 tys. zł w 2011 r., 1.357,5 tys. zł w 2012 r. i 1.511,7 tys. zł w 2013 r.), najwyższy udział

² ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572, ze zm.)

³ 82 dzieci, w tym 24 niepełnosprawnych w styczniu 2011 r., 87 dzieci, w tym 24 niepełnosprawnych w grudniu 2011 r., 94 dzieci, w tym 30 niepełnosprawnych października oraz w grudniu 2011 r., 95 dzieci, w tym 31 niepełnosprawnych w czerwcu 2013 r., 110 dzieci, w tym 31 niepełnosprawnych w grudniu 2013 r.

⁴ Po trzy miesiące z każdego roku 2011, 2012 i 2013.

⁵ Zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych, osoba prowadząca przedszkole zobowiązana była do składania w Urzędzie informacji dotyczącej . liczby wychowanków według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca rozliczeniowego

⁶ 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, ze zmianami wprowadzonymi uchwałami z dnia 29 grudnia 2008 r. i 29 grudnia 2009 r.

Uchwała nr XXXIX/521/2013 Rady Miejskiej Kalisza 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, ze zmianami wprowadzonymi uchwałą podjętą w dniu 28 listopada 2013 r.

stanowiły wydatki na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi (średnio 74,4%).

(dowód: akta kontroli str. 18-29)

W zakresie wykorzystania dotacji analizą objęto wydatki, wykazane przez Przedszkole w rozliczeniach środków otrzymanych z dotacji za dziewięć miesięcy okresu objętego kontrolą (po trzy miesiące w każdym roku)⁷, w łącznej wysokości 1.174, 1 tys. zł, stwierdzając, że środki te, z wyjątkiem wydatków opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, wykorzystane zostały zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, tj. na dofinansowanie realizacji zadań Przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Środki dotacji wykorzystano na: wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi (891,0 tys. zł); remonty bieżące⁸ (150,3 tys. zł); zakup wyposażenia, książek i pomocy dydaktycznych (93,7 tys. zł); dostawy energii elektrycznej, gazu, wody i koszty odprowadzenia ścieków (55,1 tys. zł); inne wydatki, tj. m.in. zajęcia z dziećmi prowadzone na podstawie umów-zleceń i umów cywilno-prawnych, zakup środków czystości i materiałów, usługi telekomunikacyjne, wywóz nieczystości stałych, przeglądy budynków i instalacji (łącznie 79,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 516-526)

1.6. Przedszkole, w kontrolowanym okresie, posiadało odrębny rachunek bankowy, na który wpływały środki z dotacji otrzymanej z Urzędu Miejskiego w Kaliszu. Koszty działalności Przedszkola finansowane środkami z dotacji realizowane były z ww. rachunku bankowego, a także środkami finansowymi Przedszkola pochodzącymi z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 246-500)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Z ustaleń kontroli wynika że Przedszkole środkami dotacji sfinansowało lub dofinansowało koszty m.in.:

- wykonania systemu monitoringu obiektów wykorzystywanych na działalność przedszkolną oraz mieszkalną siostr zakonnych na wartość 7.626,00 zł⁹.
- zakupu bramy, furtki, zestawu domofonu i zestawu napędowego wraz z montażem w wysokości 1.445,31 zł¹⁰.

Ww. koszty sfinansowane środkami dotacji miały charakter wydatków majątkowych, które stosownie do art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, nie podlegały finansowaniu środkami dotacji. Według art. 90 ust. 3d ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r., dotacje dla przedszkoli niepublicznych były przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogły być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących dotowanej placówki.

(dowód: akta kontroli str. 525-526, 528-535)

Dyrektor Przedszkola podała w złożonym wyjaśnieniu m.in., że monitoring, który zainstalowano na budynku przedszkola zakupiony został ze środków dotacyjnych, dlatego, że wydał się niezbędny w celu podniesienia bezpieczeństwa dzieci. System kamer obejmował wejście do przedszkola, plac zabaw i teren przy przedszkolu,

⁷ 79.739,70 zł w kwietniu 2011 r., 149.599,40 zł w październiku 2011 r., 108.170,69 zł w grudniu 2011 r., 126.320,20 zł w styczniu 2012 r., 95.848,51 zł w maju 2012 r., 166.798,30 zł w grudniu 2012 r., 139.043,87 zł w lipcu 2013 r., 129.464,62 zł w listopadzie 2012 r., 179.086,88 zł w grudniu 2013 r.

⁸ m.in. pomieszczeń Przedszkola.

⁹ Faktura z dnia 30 marca 2013 r. sfinansowana została środkami dotacji w dniach: 26 lutego 2013 r. 2.000,00 zł, 8 i 31 sierpnia 2013 r. łącznie 1.406,50 zł, 4 października 2013 r. 1.406,50 zł oraz 5 listopada 2013 r. 2.813,00 zł.

¹⁰ Faktura z dnia 2 sierpnia 2013 r. na łączną kwotę 11.445,31 zł w wys. 10.000 zł sfinansowana środkami własnymi.

a oprócz tego wyposażony był w system antynapadowy. Dokonując zakupu Dyrektor uważała, że można go zakwalifikować do napraw i konserwacji i nie zdawała sobie sprawy, że jest to środek trwały, który nie powinien być zakupiony ze środków dotacyjnych. Zakup i montaż bramy wjazdowej, furtki wraz z zestawem domofonu o wartości 11.445,31 zł został sfinansowany przez Zgromadzenie Sióstr Felicjanek w wysokości 10.000 zł, a w pozostałej kwocie – środkami dotacji. Powodem tego był brak wystarczających środków własnych. Pierwotnie zakup ten miał być sfinansowany ze środków pozyskanych od jednego ze stowarzyszeń jednak, mimo takich zapewnień, środki te nie zostały przekazane Przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 546)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wnioski o udzielenie dotacji na każdy rok budżetowy z lat 2011-2013, w których podano planowaną liczbę dzieci, podpisywane były przez dyrektora Przedszkola, która nie posiadała upoważnienia organu prowadzącego to Przedszkole do dokonywania takich czynności, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Stosownie do ww. przepisu, wymóg złożenia informacji o planowanej liczbie dzieci, na etapie ubiegania się o dotację dla niepublicznego przedszkola nałożony został na osobę prowadzącą przedszkole niepubliczne, a stosownie do § 1 pkt 1 statutu Przedszkola, organem prowadzącym jest Zgromadzenie Sióstr Felicjanek Prowincja Matki Bożej Królowej Polski w Warszawie, reprezentowane przez przełożoną prowincjalną. W czasie kontroli NIK, tj. w dniu 3 stycznia 2014 r., przełożona prowincjonalna upoważniła siostrę Małgorzatę Szuniewicz, dyrektora Przedszkola m.in. do składania wniosków o dotację z budżetu Miasta Kalisza.

(dowód: akta kontroli str. 31-34, 539, 541-543, 547)

2. Stosownie do postanowień § 4 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych, osoba prowadząca przedszkole zobowiązana była do składania w Urzędzie informacji dotyczącej faktycznej liczby wychowanków według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca rozliczeniowego. NIK zwraca uwagę, że w trzech informacjach, złożonych w Wydziale Oświaty Urzędu Miejskiego w Kaliszu dyrektor Przedszkola wykazała niższą od faktycznej, liczbę dzieci, według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca. W informacji za wrzesień 2011 r. oraz wrzesień 2013 r. wykazano 88 oraz 104 dzieci, podczas gdy faktycznie było to 91 oraz 106 wychowanków. W informacji za wrzesień 2011 r. nie ujęto dwójki dzieci skreślonych z listy wychowanków z dniem 6 września 2011 r. oraz jednego dziecka uczęszczającego do Przedszkola od 1 września 2011 r., a w informacji za wrzesień 2013 r. dwójki dzieci skreślonych z listy z dniem 6 i 13 września 2013 r. Ponadto, dyrektor Przedszkola, w informacji za marzec 2012 r., jako liczbę dzieci niepełnosprawnych wykazała 26, podczas gdy faktyczne wynosiła ona 29.

Dyrektor przedszkola w wyjaśnieniu podała m.in., że odstąpiła od wykazywania w informacjach za wrzesień 2011 r. i wrzesień 2013 r. dwójki dzieci dlatego, że przed złożeniem ww. informacji powzięła wiadomość, iż dzieci te nie będą uczęszczały do Przedszkola, rezygnując tym samym z uzyskania na te dzieci dotacji. W informacji za wrzesień 2011 r. jedno dziecko zostało niechcący pominięte. W liczbie dzieci niepełnosprawnych, według stanu na dzień 1 marca 2012 r. nie wykazała trójki dzieci, gdyż prawdopodobnie przez nieuwagę, nie zaznaczyła w systemie wszystkich dzieci niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 35-159, 164, 540-542)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Rozliczenie środków publicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Badaniem objęto rozliczenia dotacji otrzymanych z budżetu gminy za 2011 r. i 2012 r., w zakresie ich zgodności z trybem ustalonym przez Radę Miejską w uchwałach w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych, a także w Zarządzeniach Prezydenta Kalisza. Oba rozliczenia zostały dokonane w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie procedurami, tj.:

- zostały złożone na formularzu określonym zarządzeniem Nr 188/2010 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów związanych z udzielaniem i rozliczaniem 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 wraz ze zmianami wprowadzonymi w dniach 9 czerwca 2010 r. i 22 grudnia 2011 r., stosownie do delegacji zawartej w § 11 ww. uchwały Rady Miejskiej Kalisza,

- zawierały one informacje m.in. o: liczbie dzieci, na które otrzymano dotację w podziale na poszczególne miesiące, kwocie dotacji otrzymanej i wykorzystanej w poszczególnych miesiącach roku budżetowego oraz wielkości rocznych wydatków sfinansowanych środkami otrzymanej dotacji, w podziale na rodzaje wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 18-23, 160-167, 175-186)

2.2. Rozliczenia dotacji za 2011 r. i 2012 r. zostały przekazane Wydziałowi Edukacji Urzędu Miejskiego w Kaliszu w dniach 5 stycznia 2012 r. i 9 stycznia 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w uchwale Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 18-23, 160-167)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Stosownie do postanowień § 4a uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych, a także zgodnie z załącznikami do zarządzeń Prezydenta Kalisza¹² w sprawie określenia wzorów dokumentów związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu Kalisza, w rozliczeniach z otrzymanej dotacji należało wykazywać wydatki bieżące zrealizowane środkami dotacji, w podziale na określone grupy wydatków (a nie kwoty poniesionych kosztów).

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresowych rozliczeniach środków otrzymanych z dotacji¹³, Przedszkole wykazywało, jako wydatki, zarówno wydatki poniesione w danym okresie sprawozdawczym, jak i wydatki ponoszone w innych okresach sprawozdawczych (w miesiącach następujących lub poprzedzających okres sprawozdawczy). Ponadto, nieprawidłowo klasyfikowano wydatki do poszczególnych grup.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹² Zarządzenie nr 188/2010 z 26 maja 2010 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów związanych z udzielaniem i rozliczaniem 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. Zarządzenie 220/2010 z 9 czerwca 2010 r. i Zarządzenie 645/2011 z 22 grudnia 2011 r. zmieniające ww. zarządzenie.

¹³ Zbadanych szczegółowo w odniesieniu do dziewięciu miesięcy badanych pod kątem wykorzystania dotacji.

W rozliczeniach środków otrzymanych z dotacji za dziewięć miesięcy okresu objętego kontrolą wykazano wydatki w łącznej wysokości 1.174, 1 tys. zł, podczas gdy faktyczne wydatki w tych miesiącach wyniosły 1.268,1 tys. zł i w miesiącach innych niż objęte kontrolą w kwocie 5,3 tys. zł. Ponadto, wydatki wykazywano w nieodpowiednich grupach wydatków danego okresu. Przykładowo, w grupie pn. „Wydatki na energię elektryczną, ogrzewanie, wodę i kanalizację” wykazano wydatki w wysokości 58,0 tys. zł, podczas gdy faktycznie wyniosły one 54,3 tys. zł. Dodatkowo, wykazano wydatek poniesiony w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozliczany (0,8 tys. zł), a także wydatki na wywóz nieczystości stałych (2,9 tys. zł), które należało wykazać w grupie „Inne wydatki”.

Z ustaleń kontroli wynika, że nieprawidłowy, sposób wykazywania wydatków dotyczył głównie wynagrodzeń pracowniczych oraz pochodnych od tych wynagrodzeń. W miesiącach objętych kontrolą wykazano łącznie wydatki z tytułu wynagrodzeń brutto w łącznej kwocie 668,4 tys. zł i pochodnych od wynagrodzeń w łącznej wysokości 122,9 tys. zł, podczas gdy faktyczne wydatki w tych miesiącach wyniosły 741,2 tys. zł oraz 149,8 tys. zł. Przykładowo:

- w styczniu 2012 r., wykazano odpowiednio: 68,5 tys. zł oraz 11,8 tys. zł, podczas gdy faktyczne wydatki wyniosły 48,6 tys. zł oraz 0 zł,

- w grudniu 2012 r., wykazano odpowiednio: 79,9 tys. zł oraz 15,3 tys. zł, podczas gdy faktyczne wydatki wyniosły 106,7 tys. zł oraz 29,3 tys. zł,

W ocenie NIK, o skali powyższych nieprawidłowości świadczy dodatkowo fakt, że w czterech miesięcznych rozliczeniach środków otrzymanych z dotacji wykazano poniesione wydatki w wysokości wyższej od faktycznie otrzymanej (w ujęciu narastającym), tj. w marcu 2011 r. o 20,7 tys. zł, w styczniu 2012 r. o 23,0 tys. zł, w lutym 2012 r. o 10,7 tys. zł i w marcu 2012 r. o 0,3 tys. zł.

Zdaniem NIK, wpływ na wykazywanie w ww. rozliczeniach, wydatków w kwotach niezgodnych z faktycznie poniesionymi wydatkami miało m.in. nieprowadzenie ewidencji wydatków dotacji w podziale na grupy wydatków określone zarządzeniami Prezydenta Miasta Kalisza.

(dowód: akta kontroli str. 18-29, 166, 175-186, 376-526)

Dyrektor Przedszkola podała w złożonym wyjaśnieniu, że zaistniałe różnice wynikały ze stosowania zasady wykazywania w rozliczeniach, jako wydatki na wynagrodzenia brutto danego okresu, wynagrodzeń brutto danego miesiąca, które faktycznie w części wynagrodzeń są wydatkami danego miesiąca, a w części pochodnych od wynagrodzeń są wydatkami miesiąca następnego. Zasadę tę przyjęto ponieważ była ona najłatwiejszą w stosowaniu. Według wyjaśnień Dyrektor Przedszkola, całość rocznych wynagrodzeń brutto wraz z pochodnymi finansowana jest środkami dotacji, w związku z tym w skali roku i tak całkowity koszt z tego tytułu - niezależnie od tego w jakich miesiącach był faktycznie finansowany - był sfinansowany dotacją.

Dyrektor Przedszkola wyjaśniła ponadto, że ewidencja rodzajowa prowadzona jest dla kosztów finansowanych środkami dotacji, a nie dla wydatków tych środków. Z tego powodu sporządzając rozliczenia miesięczne dotacji, nie porównywano zaksięgowanych kosztów z ponoszonymi wydatkami (stąd w objętych kontrolą NIK okresach miesięcznych wystąpiły różnice pomiędzy wykazanymi w rozliczeniach kwotami wydatków, a faktycznie poniesionymi z tego tytułu wydatkami).

Dyrektor Przedszkola wyjaśniła, że różnice te, występujące na „plus” i „minus” w poszczególnych miesiącach, a w skali roku wzajemnie się bilansują (w trakcie kontroli nie stwierdzono wpływu tych różnic na rozliczenia roczne).

Według Dyrektor Przedszkola, wpływ na ww. stan miał fakt, że Urząd Miasta nie ustalił zasad kwalifikowania kosztów do poszczególnych grup wydatków, a do końca

2013 r. zasad takich nie ustalił też, w formie pisemnej, organ prowadzący Przedszkole.

(dowód: akta kontroli str. 544-546)

NIK zwraca uwagę, że podobne stanowisko w sprawie rozliczania dotacji zajął Prezydent Kalisza po kontroli Przedszkola przeprowadzonej w październiku 2013 r. stwierdzając nieprawidłowości w zakresie sporządzania rozliczeń z wykorzystania dotacji. Prezydent zalecił Przedszkolu rozliczać otrzymane transze dotacji poniesionymi wydatkami, a nie kosztami, stosownie do art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty i postanowień § 4a uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych. Ponadto, Prezydent zalecił poniesione wydatki kwalifikować do właściwych grup rodzajowych wydatków, stosownie do postanowień ww. uchwały i zarządzeń Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 582-584)

2. W wyniku badania wydatków za wybrane miesiące okresu objętego kontrolą stwierdzono ponadto, że Przedszkole naliczyło i potrąciło z wynagrodzeń brutto pracowników za grudzień 2013 r. kwotę 984,00 zł tytułem składek ubezpieczeniowych. Ww. kwota wykazana została w rozliczeniu środków otrzymanych z dotacji za grudzień 2013 r., jako wydatek grudnia 2013 r., natomiast faktycznie została wydatkowana dopiero 20 stycznia 2014 r. Dyrektor Przedszkola, w dniu 20 stycznia 2014 r. przedłożyła w Wydziale Edukacji korektę rozliczenia dotacji za grudzień 2013 r., polegającą na wykazaniu kwoty 926,56 zł jako kwoty dotacji niewykorzystanej w 2013 r. (w wyniku zmniejszeniu wydatków z tytułu wynagrodzeń brutto o kwotę 984,00 zł i jednoczesnego zwiększenia wydatków w grupie „Inne wydatki” o kwotę 57,44 zł, tj. do wysokości 12.938,96 zł, udokumentowanej w czasie kontroli NIK). Kwota niewykorzystanej dotacji została przekazana na rachunek Urzędu Miejskiego w Kaliszu w dniu 24 stycznia 2014 r.

Dyrektor Przedszkola w wyjaśnieniu podała, że z powodu przeoczenia nie dokonano odprowadzenia składek na ubezpieczenia w grudniu 2013 r., skutkiem czego została ona zwrócona, jako dotacja niewykorzystana za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 513-514, 523, 525-526, 536-538, 546)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Wykonywanie niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki

Opis stanu faktycznego

3.1. Przedszkole prowadziło proces kształcenia, wychowania i opieki w 5 oddziałach w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013, oraz w 6 oddziałach w roku szkolnym 2013/2014. W kontrolowanym okresie w Przedszkolu funkcjonował jeden oddział specjalny oraz cztery oddziały integracyjne w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 i 5 oddziałów integracyjnych w roku szkolnym 2013/2014. Do Przedszkola uczęszczało, według stanu na dzień 30 września każdego ww. roku szkolnego – odpowiednio – 88, 94 i 107 dzieci w tym dzieci niepełnosprawnych – odpowiednio – 25, 31 i 27.

W ww. latach szkolnych Przedszkole zatrudniało – odpowiednio – 18, 20 i 25 pracowników pedagogicznych, z tego:

- nauczyciele wychowania przedszkolnego stanowili odpowiednio 11, 13 i 15 osób,
- nauczyciele wspomagający w grupie integracyjnej stanowili odpowiednio 4, 4 i 5 osób,
- logopeda: odpowiednio - 1, 1, i 2 osoby,

- rehabilitant integracji sensorycznej: 1 osoba w każdym roku szkolnym,
- pedagog specjalny: 1 osoba w każdym roku szkolnym,
- fizjoterapeuta zatrudniona od roku szkolnego 2013/2014.

Przedszkole zatrudniało 10 osób w roku szkolnym 2011/2012 oraz 11 osób w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 na pozostałych stanowiskach pracy, z tego: pomoc nauczyciela (odpowiednio 5 i 6 osób), kucharka, pomoc kuchenna, woźny, konserwator-ogrodnik, pracownik gospodarczy. W kontrolowanym okresie prace administracyjno-finansowe wykonywane były przez dyrektora Przedszkola, zatrudnioną na stanowisku nauczyciela wychowania przedszkolnego, a zajęcia z religii prowadzone były nieodpłatnie przez siostrę zakonną.

(dowód: akta kontroli str. 195-199)

3.2. Na podstawie badania dwóch wybranych oddziałów przedszkolnych¹⁴ stwierdzono, że w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 w Przedszkolu prowadzono (poprzez obserwacje pedagogiczne) i dokumentowano analizy gotowości dzieci do podjęcia nauki w szkole (diagnoza przedszkolna), co było zgodne z przepisami załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół¹⁵.

Diagnozy przedszkolne wykonywane były dwukrotnie w ciągu roku szkolnego: wstępna diagnoza na początku roku szkolnego – w okresie od września do listopada, a końcowa w okresie od kwietnia do maja. Po wstępnej diagnozie nauczyciele informowali rodziców o wynikach i wnioskach dotyczących ich dzieci. Diagnozy wstępne wykorzystywane były przy opracowywaniu indywidualnych programów edukacyjno-terapeutycznych dla dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz dla dzieci posiadających opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju. Programy te realizowane były systematycznie podczas zajęć indywidualnych (ze specjalistami) oraz w ramach zajęć w grupach (z nauczycielem).

(dowód: akta kontroli str. 204-226, 541, 543)

3.3. Na podstawie badania dokumentacji dzieci pięcioletnich i w wieku powyżej pięciu lat, objętych wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2011/2012 oraz 2012/2013 stwierdzono, że Przedszkole sporządziło informacje o gotowości dzieci do podjęcia nauki w szkole podstawowej. Informacje przekazano rodzicom tych dzieci do końca kwietnia – odpowiednio: 2012 r. (46 informacji) i 2013 r. (55 informacji), stosownie do § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych¹⁶, zgodnie z którym informacje te wydaje się w terminie do końca kwietnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko ma obowiązek albo może rozpocząć naukę w szkole podstawowej.

Informacji o gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole podstawowej nie wykonano dla dwójki dzieci sześciioletnich w roku szkolnym 2011/2012, których uczestnictwo w zajęciach przedszkolnych charakteryzowało się wysoką absencją (uczęszczały do Przedszkola przez okres ok. 1 miesiąca w roku szkolnym 2011/2012).

(dowód: akta kontroli str. 227-239, 542)

¹⁴ grupa „Motylki” - obejmująca dzieci głównie 5-letnie oraz grupa „Żabki” – obejmująca dzieci głównie 6-letnie

¹⁵ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), które obowiązywało do 31 sierpnia 2012 r. oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977), które obowiązuje od 1 września 2012 r.

¹⁶ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. Nr 97, poz. 624, ze zm.).

3.4. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród wszystkich 49 dzieci sześciolletnich¹⁷, dla których w kwietniu 2012 r. i 2013 r. sporządzono informacje o gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole podstawowej, tylko 1 dziecko rozpoczęło naukę w I klasie szkoły podstawowej w roku szkolnym 2012/2013 i 1 dziecko przeszło do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w tym roku szkolnym. Pozostałe dzieci (47) kontynuowały proces kształcenia i wychowania w Przedszkolu. Spośród dzieci siedmioletnich¹⁸ i starszych (niepełnosprawnych), których rodzicom w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 wydano powyższe informacje (52 dzieci), 36 dzieci rozpoczęło naukę w I klasie szkoły podstawowej. Do ośrodka rehabilitacyjno-edukacyjnego przeszło troje dzieci. Naukę w szkole specjalnej rozpoczęło troje dzieci. Pozostało w Przedszkolu, po uprzednim otrzymaniu decyzji o odroczeniu obowiązku szkolnego dziesięcioro dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 30)

3.5. Dwudziestu czterech, spośród 25 nauczycieli zatrudnionych w Przedszkolu, według stanu na dzień 2 stycznia 2014 r., posiadało kwalifikacje wymagane rozporządzeniem w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli¹⁹:

- a) nauczyciele prowadzący zajęcia wychowania przedszkolnego ukończyli m.in.:
 - studia wyższe w zakresie: wychowania przedszkolnego i nauczania początkowego, nauczania początkowego z arteterapią, pedagogiki przedszkolnej i wczesnoszkolnej, edukacji przedszkolnej, edukacji wczesnoszkolnej z arteterapią, edukacji wczesnoszkolnej z językiem angielskim, sztuk plastycznych i studia podyplomowe w zakresie pedagogiki przedszkolnej i opiekuńczo-wychowawczej (§ 4 ust. 2 pkt 1),
 - wyższe studia zawodowe pierwszego stopnia w zakresie edukacji wczesnoszkolnej z arteterapią (§ 4 ust. 2 pkt 2),
- b) nauczyciel prowadzący zajęcia wychowania przedszkolnego oraz rytmikę ukończył studia wyższe w zakresie sztuki o specjalności rytmiki oraz studia podyplomowe w zakresie wychowania przedszkolnego, a także kurs kwalifikacyjny z oligofrenopedagogiki (§ 4 ust. 2 pkt 1),
- c) nauczyciel prowadzący zajęcia wychowania przedszkolnego oraz terapię EEG Biofeedback ukończył studia wyższe w zakresie filologii polskiej oraz studia podyplomowe w zakresie pedagogiki przedszkolnej i opiekuńczo-wychowawczej, a także kurs kwalifikacyjny z oligofrenopedagogiki oraz szkolenie w zakresie EEG Biofeedback (§ 4 ust. 2 pkt 1),
- d) nauczyciel prowadzący zajęcia wychowania przedszkolnego oraz warsztaty plastyczne ukończył studia wyższe w zakresie wychowania plastycznego oraz studia podyplomowe w zakresie pedagogiki przedszkolnej i opiekuńczo-wychowawczej, a także kurs kwalifikacyjny z oligofrenopedagogiki (§ 4 ust. 2 pkt 1),
- e) nauczyciel prowadzący zajęcia indywidualne z dziećmi niepełnosprawnymi ukończył studia wyższe w zakresie pedagogiki specjalnej – pedagogika terapeutyczna oraz studia podyplomowe w zakresie pedagogiki korekcyjnej a także kurs kwalifikacyjny z oligofrenopedagogiki (§ 14 ust. 4 pkt 1 ww. rozporządzenia

¹⁷ Pięcioletnich według stanu na dzień rozpoczęcia roku szkolnego.

¹⁸ Sześciolletnie, według stanu na dzień rozpoczęcia roku szkolnego.

¹⁹ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2013 r. poz. 1207).

w zw. z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych²⁰),

f) nauczyciel prowadzący zajęcia wychowania przedszkolnego oraz zajęcia indywidualne w sali „doświadczenia świata” (zajęcia terapii polisensorycznej) z dziećmi niepełnosprawnymi ukończył studia wyższe w zakresie nauczania początkowego z arteterapią, studia podyplomowe w zakresie pedagogiki przedszkolnej i opiekuńczo-wychowawczej, kurs kwalifikacyjny z oligofrenopedagogiki oraz szkolenie na temat „sala doświadczenia świata a rozwój percepcji u osób z deficytami intelektualnymi” (§ 4 ust. 2 pkt 1 oraz § 14 ust. 4 pkt 1),

g) nauczyciel prowadzący zajęcia indywidualne fizjoterapeutyczne, hydromasaż oraz grupowe zajęcia z gimnastyki korekcyjnej ukończył studia wyższe w zakresie fizjoterapii z przygotowaniem pedagogicznym do pracy z dzieckiem niepełnosprawnym (§ 14 ust. 4 pkt 2),

h) nauczyciele logopedzi ukończyli studia wyższe w zakresie wychowania fizycznego specjalnego oraz studia podyplomowe w zakresie logopedii ogólnej lub studia wyższe w zakresie filologii polskiej oraz studia podyplomowe w zakresie logopedii, ponadto posiadali oni przygotowanie pedagogiczne (§ 21 ust. 1 pkt 2).

Nauczyciel prowadzący zajęcia z integracji sensorycznej, który ukończył studia wyższe w zakresie fizjoterapii, posiadał certyfikat I oraz II stopnia terapii integracji sensorycznej, nie posiadał, wymaganego § 14 ust. 4 pkt 2 ww. rozporządzenia, przygotowania pedagogicznego.

(dowód: akta kontroli str. 200-203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zatrudniony (od dnia 12 września 2011 r.) nauczyciel, który prowadził zajęcia z integracji sensorycznej w październiku 2013 r. ukończył studia wyższe w zakresie fizjoterapii, posiadał certyfikat I oraz II stopnia terapii integracji sensorycznej. Nauczyciel ten nie posiadał jednak, wymaganego dyspozycją § 14 ust. 4 pkt 2 ww. rozporządzenia, przygotowania pedagogicznego.

Dyrektor Przedszkola w wyjaśnieniu podała m.in., że sądziła, iż osoba ta legitymując się certyfikatem II stopnia z integracji sensorycznej posiada wystarczające kwalifikacje do prowadzenia zajęć z integracji sensorycznej. Od października 2013 r. wymieniona nauczycielka uczestniczy w kursie kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki, a przewidywany termin zakończenia kursu, to marzec 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 541, 543)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. nr 228, poz. 1490, ze zm.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

- 1) zweryfikowanie rozliczenia dotacji za 2013 r. w zakresie kwot dotacji poniesionych na finansowanie wydatków majątkowych z jednoczesnym zwrotem dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) wykazywanie w okresowych rozliczeniach otrzymanych dotacji, wydatków w kwotach zgodnych z faktycznie poniesionymi z jednoczesnym kwalifikowaniem ich do właściwych grup wydatków,
- 3) zatrudnianie nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje.

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 wykonania wniosków pokontrolnych 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

Teresa Michalak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.