



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4110-01-05/2013

R/13/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/13/011 – Przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie przez gminy dotacji dla niepublicznych przedszkoli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie
Kontroler/Kontrolerzy]	Jerzy Tchórzewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85688 z dnia 9 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Piastowie ¹ , ul. 11 Listopada 2, 05-820 Piastów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kubicki, Burmistrz Miasta Piastowa (dowód: akta kontroli str. 3-13, 33-37)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego.

Nieprawidłowości dotyczyły wypłacania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 w nieprawidłowo wyliczanych wysokościach oraz bez stosownego upoważnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wydatków oraz wyliczenie wysokości dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą³ na terenie Miasta działało łącznie 11 placówek wychowania przedszkolnego, z tego 5 niepublicznych placówek⁴ (w tym jedno przedszkole oraz 5 punktów przedszkolnych) oraz 4 przedszkola publiczne⁵ i 3 oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 23, 28)

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym ww. placówkach wynosiła w latach szkolnych objętych kontrolą odpowiednio:

¹ Dalej: Miasto lub Urząd

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Lata szkolne 2010/2011 i 2011/2012

⁴ Przedszkole Niepubliczne Zgromadzenia Sióstr Franciszkanek Misjonarek Maryi, Punkt Przedszkolny przy Środowiskowym Ognisku Wychowawczym TPD, Punkt Przedszkolny „Mini Madagaskar”, Punkt Przedszkolny „Smerfuś” (od 25 stycznia 2012 r.), Niepubliczny Punkt Przedszkolny DAREX, Punkt Przedszkolny „Jedyneczka” M.M. (do 1 września 2012 r.)

⁵ Miejskie Przedszkole nr 1 przy ul. Moniuszki 11, Miejskie Przedszkole nr 2 przy ul. Lelewela 16/18, Miejskie Przedszkole nr 3 przy ul. Godebskiego 21 oraz Miejskie Przedszkole nr 4 przy ul. Żbikowskiej 5.

- 2010/2011 – 814 dzieci, z tego w przedszkolach publicznych – 476, niepublicznych – 152, w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych – 186,
- 2011/2012 – 828 dzieci, z tego w przedszkolach publicznych – 507, niepublicznych – 158, w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych – 163.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Do prowadzenia obsługi ekonomiczno-administracyjnej placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym było Miasto Piastów, w tym do prowadzenia obsługi placówek wychowania przedszkolnego, utworzono⁶ jednostkę budżetową Zespół Obsługi Placówek Oświatowych Miasta Piastowa⁷.

(dowód: akta kontroli str. 24-29, 134, 143)

Dyrektorem ZOPO od 7 stycznia 1999 r. do dnia zakończenia kontroli była Pani Danuta Oleś, która posiadała pełnomocnictwo⁸ do działania w imieniu Miasta w zakresie czynności zwykłego zarządu w sprawach wchodzących w zakres obowiązków dyrektora i zadań Zespołu określonych w statucie ZOPO.

(dowód: akta kontroli str. 30-32)

Uchwałą nr XLV/211/2009 z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Miasta Piastowa przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych⁹ Rada Miejska w Piastowie ustaliła m.in., że kwota dotacji na każdego ucznia odpowiadać będzie w:

- przedszkolach niepublicznych (§5 pkt 1) 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych,
- niepublicznych punktach przedszkolnych (§ 8) 40% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

Ww. uchwała z dnia 27 stycznia 2009 r. określiła następujące zadania dla ZOPO:

- w § 9 pkt 5 „co miesiąc do dnia 10-tego każdego miesiąca, podmiot dotowany ma obowiązek przedkładać w ZOPO informację o liczbie dzieci, a w przypadku przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego dodatkowo listę dzieci nie będących mieszkańcami Piastowa wraz z podaniem miejsca zamieszkania, według wzoru (...)”
- w § 9 pkt 14 „rozliczeniem dotacji jest roczne sprawozdanie opisowe z podaniem zadań, na które dotacja została wykorzystana, przekazywane do ZOPO do dnia 31 stycznia roku następnego”.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

W latach 2010-2012 w budżecie Miasta zaplanowało wydatki dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego odpowiednio w kwotach:

- 2010 - 747,3 tys. zł
- 2011 r. - 740,0 tys. zł,
- 2012 r. - 758,1 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 43)

⁶ Uchwała Nr XLVI/213/2009 RM z dnia 17 lutego 2009 r.

⁷ Dalej: ZOPO. Jednostka ta była również objęta kontrolą w przedmiotowym zakresie i w związku z ustaleniami tej kontroli zostało skierowane do dyrektora ZOPO odrębne wystąpienie pokontrolne.

⁸ Uchwała nr 2/99 Zarządu Miasta Piastowa z dnia 7 stycznia 1999 r.

⁹ Dalej: uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji.

Dotacje udzielone dla dzieci mieszkających na terenie innych gmin były refundowane na podstawie not obciążeniowych wystawianych przez Miasto Piastów. Kwota dotacji wyliczana była tak jak dla dzieci mających miejsce zamieszkania w Piastowie¹⁰. Podstawą do obciążenia innych gmin były listy dzieci mieszkających poza Piastowem dostarczane przez niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego.

W latach szkolnych objętych badaniem było to:

- 2010/2011 dla 24 dzieci – 82,5 tys. zł,
- 2011/2012 dla 28 dzieci – 140,8 tys. zł,

(dowód: akta kontroli str. 51-54, 258-278)

Miasto Piastów zrefundowało koszty przekazanych dotacji przez inne gminy¹¹, do których przedszkoli uczęszczały dzieci mieszkających w Piastowie na podstawie wystawionych not obciążeniowych z informacją zawierającą wykaz dzieci. W latach szkolnych objętych badaniem było to:

- 2010/2011 dla 60 dzieci – 337,2 tys. zł,
- 2011/2012 dla 54 dzieci – 312,8 tys. zł,

(dowód: akta kontroli str. 42)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd Miejski zatwierdzał nieprawidłowo wyliczone przez ZOPO kwoty dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012, naruszając art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹².

Kwotę dotacji dla niepublicznych przedszkoli i punktów przedszkolnych wyliczono na podstawie poniesionych przez przedszkola publiczne wydatków w roku poprzedzającym rok, którego dotacja dotyczyła, pomniejszonych o przychody z tytułu opłat ponoszonych przez rodziców¹³. Kwota dotacji nie uwzględniała również zmiany liczby dzieci w przedszkolach publicznych w ciągu roku.

W latach szkolnych 2010/2011¹⁴ i 2011/2012¹⁵ liczba dzieci w przedszkolach publicznych wahała się między 464 a 511 uczniów.

W latach objętych kontrolą wysokość wydatków bieżących w przedszkolach publicznych była zmieniana (w 2010 r. 5 razy – łącznie zwiększono wydatki o 563,9 tys. zł, w 2011 r. 2 razy – łącznie zwiększono wydatki o 202,0 tys. zł, w 2012 r. 2 razy – łącznie zwiększono wydatki o 310,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 247-257)

Nieuwzględnianie zmian wydatków bieżących publicznych przedszkoli przy naliczaniu wysokości dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, który

¹⁰ Wszystkie gminy stosowały wskaźnik 75% wydatków bieżących ustalonych w budżecie do wyliczenia wysokości dotacji na jedno dziecko w przedszkolach niepublicznych oraz 40% w punktach przedszkolnych.

¹¹ Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Izabelin, Lesznowola, Michałowice, Pruszków, Piaseczno, Raszyn, Stare Babice, Warszawa.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹³ NIK zwraca uwagę, że dopiero ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) w art. 90 ust. 2b pozwala od 1 września 2013 r. pomniejszać wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za żywienia, stanowiące dochód budżetu gminy.

¹⁴ Liczba dzieci w roku szkolnym wahała się od 464 do 470

¹⁵ Liczba dzieci w roku szkolnym wahała się od 488 do 511

stanowi, że dotacje dla przedszkoli niepublicznych przysługują na każde dziecko w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *„W latach 2010-2012 stawka na jednego ucznia, według której przekazywana była dotacja, obliczana była na podstawie średniorocznej liczby dzieci w przedszkolach publicznych w roku poprzednim, wydatków (według Rb na koniec roku) poprzedniego roku, pomniejszonych o wpłaty rodziców. Na rok 2013 stawka obliczona została na podstawie planowanych wydatków przedszkoli na 2013 r. oraz planowanej średniorocznej liczby dzieci w tych przedszkolach”*

(dowód: akta kontroli str. 41, 247-257)

Wyliczona w toku kontroli NIK dotacja z uwzględnieniem wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie Miasta, prawidłowej liczby dzieci w przedszkolach publicznych oraz z uwzględnieniem wpłat rodziców wykazała, że dotacja dla wszystkich niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego była w okresie 2010-2012 niższa niż należna o kwotę 384,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 247-257)

2. Burmistrz nie udzielił Dyrektorowi ZOPO upoważnienia do przekazywania dotacji niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego i akceptował przekazywanie dotacji bez upoważnienia.

Zarówno statut ZOPO, regulamin organizacyjny ZOPO jak i uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji nie upoważniały Dyrektora ZOPO do tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 141, 247-257)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *„Procedura udzielania i rozliczania dotacji opisana w uchwale Nr XLV/211/2009 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 27 stycznia 2009 r. przewiduje zadania dla Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych. Powołując ZOPO Miasto chciało, aby wszystkie sprawy finansowe i inne zadania wynikające z prawa oświatowego były skupione w jednym miejscu. Prowadząc obsługę finansowo-księgową oświaty – ZOPO zajmuje się także na podstawie ustnego uzgodnienia z Burmistrzem – przekazywaniem dotacji dla placówek niepublicznych. Procedura taka była kontynuacją działań z lat poprzednich. Obecnie jesteśmy w trakcie przygotowywania zmian w uchwale (...) Rady Miejskiej w Piastowie w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...). W przygotowaniu jest także zmiana statutu ZOPO, która obejmie dodatkowe zadania wynikające ze zmian w prawie oświatowym (...). Zmiany powyższe planowane są do przedstawienia na sesji Rady Miejskiej w Piastowie po przerwie wakacyjnej”.*

(dowód: akta kontroli str. 235)

Ocena częściowa

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

2. Przyznawanie dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego

Opis stanu faktycznego

Uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji określiła następujące obowiązki dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego:

- dotacja jest udzielana: „(...) pod warunkiem, że osoba prowadząca (lub zamierzająca prowadzić) (...) przedszkole (...) poda Burmistrzowi Miasta

Piastowa informację o planowanej liczbie dzieci (...), nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji" (§ 9 pkt 1),

- wniosek powinien zawierać m.in.: datę i numer zaświadczenia o wpisie do ewidencji, określenie planowanej liczby dzieci (...) (§ 9 pkt 2 lit. a) i b)).

(dowód: akta kontroli str. 16)

Wszystkie wnioski o udzielenie dotacji na kolejne lata 2010, 2011 i 2012 zostały złożone do Burmistrza Piastowa przez uprawnione osoby oraz w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, poza wnioskiem na 2011 r. Punktu Przedszkolnego „Smerfuś”, który został złożony 19 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 178-208)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Burmistrz zaakceptował wniosek złożony w dniu 19 stycznia 2011 r przez Punktu Przedszkolny „Smerfuś” o udzielenie dotacji na 2011 r., tj. ponad 3,5 miesiąca po wymaganym terminie wynikającym z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty i zatwierdził przekazanie dotacji od maja 2011 r.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *„Pani M.Ł.(...) w dniu 13.09.2010 r. złożyła do Urzędu Miejskiego w Piastowie pismo o zamiarze otwarcia punktu przedszkolnego wraz z wnioskiem zawierającym dane wymagane w art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty. Do końca 2010 r. nie złożyła dokumentów rejestracyjnych, dlatego pierwotnie w budżecie Miasta na 2011 r. nie była zaplanowana kwota dotacji dla tej placówki. W styczniu 2011 r. p. M. Ł. złożyła wymagane dokumenty i w dniu 25 stycznia 2011 r. dokonany został wpis do ewidencji placówek niepublicznych Punktu Przedszkolnego Smerfuś (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 48, 235-244)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3. Rozliczanie przez gminę dotacji dla niepublicznych przedszkoli

Opis stanu
faktycznego

Dotacje otrzymane w latach 2010-2012 przez niepubliczne placówki przedszkolne były rozliczane zgodnie z zasadami przyznawania i rozliczania dotacji określonymi w uchwale w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji.

Wszystkie niepubliczne placówki przedszkolne składały terminowo sprawozdania roczne do ZOPO, który przedkładał do Miasta zbiorcze rozliczenie za poszczególne lata: 2010, 2011 i 2012. Niepubliczne placówki składały terminowo miesięczne informacje do ZOPO, który przedkładał do Miasta zbiorcze rozliczenie za poszczególne miesiące w latach 2010, 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 219-233)

W latach objętych kontrolą wykorzystanie dotacji przez niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego nie były przedmiotem kontroli Urzędu Miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 59-65, 210-211)

Audyt Urzędu Miejskiego wyjaśniła m.in., że: *„W latach 2010-2013 nie były i nie są zatwierdzone w planie kontroli na ten rok przeprowadzenie kontroli dotacji dla przedszkoli niepublicznych”*.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na możliwość kontroli przez Miasto prawidłowości wykorzystania dotacji przez niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego, zgodnie z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o upoważnienie Dyrektora ZOPO do naliczania i przekazywania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego.

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 Warszawie.

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 uwagi 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.

Warszawa, dnia lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Jerzy Tchórzewski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.