



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4110-01-08/2013
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 Bogdan Gorzałkowski, specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr 87159 z dnia 22 maja 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim ul. Kolejowa 2, 05-850 Ożarów Mazowiecki, dalej zwany: „Urzędem”

Kierownik jednostki kontrolowanej Paweł Kanclerz Burmistrz Miasta i Gminy Ożarów Mazowiecki

(Dowód: akta kontroli str. 3, 153-154)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego przez Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Ożarów Mazowiecki przyznawała dotacje na podstawie składanych przez niepubliczne przedszkola wniosków, terminowo wypłacała dotacje i je rozliczała oraz prowadziła kontrole wykorzystania dotacji i rzeczywistej liczby uczniów w niepublicznych przedszkolach.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na wypłacaniu przez Gminę dotacji dla niepublicznych przedszkoli w nieprawidłowo obliczonej wysokości, co było efektem nieuwzględnienia przy ustalaniu podstawy do naliczenia dotacji aktualnej kwoty wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ustalonych w budżecie w przeliczeniu na jednego ucznia. W okresie 2011-2012 nie przeprowadzono kontroli w dwóch placówkach wychowania przedszkolnego, mimo obowiązku wynikającego z uchwały Rady Miejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki działały cztery publiczne przedszkola, cztery oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, trzy niepubliczne przedszkola („Bajlandia”, „Akademia pod Modrzewiem”, „Przedszkole Niepubliczne Zgromadzenia Sióstr Urszulanek S.J.K.

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

im. Św. Urszuli Ledóchowskiej”²) i dwa niepubliczne punkty przedszkolne („Akademia pod Modrzewiem”³ i „Szczęśliwa Gwiazdeczka”).

(Dowód: akta kontroli str. 31-39, 100-101)

Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴ Gmina zaplanowała w budżetach lat 2010-2012 dotacje dla niepublicznych przedszkoli, które złożyły wnioski do Burmistrza w roku poprzedzającym rok udzielenia dotacji, w których podały planowaną liczbę dzieci.

(Dowód: akta kontroli str. 222-245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Punkt przedszkolny „Akademia pod Modrzewiem” złożył wniosek o dotację z informacją o planowanej liczbie dzieci 6 dni po terminie określonym w art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty. Pomimo tego Gmina udzieliła placówce dotacji w 2010 r. w łącznej kwocie 95,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 246)

Zastępca Burmistrza Dariusz Skarżyński wyjaśnił, że: „W okresie 2009 i 2010 funkcję Burmistrza pełnił Pan Kazimierz Stachurski (...) w chwili obecnej nie jesteśmy w stanie określić dlaczego (...) wniosek punktu przedszkolnego „Akademia pod Modrzewiami” został rozpatrzony pozytywnie (...)”.

(Dowód: akta kontroli str. 346- 348)

Ocena częściowa

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

2. Prawdliwość przyznawania i wyliczenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji w uchwałach:

- Uchwała nr 266/08 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki przez podmioty niepubliczne (dalej zwana: „uchwałą w sprawie dotacji z 2008 r.”),
- Uchwała nr 509/10 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 21 października 2010 r. sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki przez podmioty niepubliczne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania (dalej zwana: „uchwałą w sprawie dotacji z 2010 r.”).
- Uchwała nr XXIII/216/12 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 30 maja 2012 r. sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego

² dalej zwane: „Przedszkolem Urszulanek”

³ W kwietniu 2011 r. nastąpiło przekształcenie punktu przedszkolnego Akademia pod Modrzewiem w przedszkole.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

prowadzonych na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki przez podmioty niepubliczne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania (dalej zwana: „uchwałą w sprawie dotacji z 2012 r.”).

(Dowód: akta kontroli str. 111-125, 126-136)

Z dniem 1 sierpnia 2004 r.⁵ Gmina utworzyła Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli w Ożarowie Mazowieckim⁶, którego zadaniem jest m.in. obsługa ekonomiczno-administracyjna i finansowo-księgowa przedszkoli samorządowych⁷. Od 31 grudnia 2010 r.⁸ Burmistrz upoważnił Dyrektora ZEASiP Pana Zbigniewa Rybaka do prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek oświatowych, przyjmowania informacji o liczbie dzieci objętych opieką oraz dokonywania wyliczeń należnej dotacji i przekazywania ich do Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 15-26)

W latach 2010-2012 Gmina ustaliła, że dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługuje na każdego ucznia w wysokości 75 % wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, a dla innych form wychowania przedszkolnego w wysokości 40 % ww. wydatków.

W latach 2010-2011 postawę do naliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli ustalano dzieląc kwotę wydatków bieżących przedszkoli publicznych w wysokości określonej w uchwale budżetowej przed zmianami⁹ przez liczbę dzieci w przedszkolach publicznych.

W 2012 r. wydatki bieżące dyrektor ZEASiP podzielił przez liczbę tzw. osobomiesięcy (zsumowaną dla wszystkich miesięcy w roku planowaną liczbę dzieci w poszczególnych przedszkolach). Do wyliczenia dotacji w okresie od stycznia do września 2012 r. użyto kwotę wydatków bieżących przedszkoli publicznych w wysokości określonej w uchwale budżetowej (tj. 4 466,9 tys. zł). Dnia 18 września 2012 r. jako podstawę przyjęto kwotę ww. wydatków w wysokości aktualnie obowiązującego planu wydatków po zmianach (tj. 4 700,1 tys. zł). Wysokość dotacji dla wszystkich przedszkoli przeliczono wstecz zgodnie z nową stawką począwszy od stycznia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 32-35, 177-183, 221)

Zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty w latach 2010-2012 dotacje dla niepublicznych przedszkoli przekazywane były w 12 częściach do ostatniego dnia miesiąca na rachunek bankowy placówki.

(Dowód: akta kontroli str. 173-187)

W kontrolowanym okresie¹⁰ do niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne i objęte programem wczesnego wspomagania rozwoju dziecka.

(Dowód: akta kontroli str. 267-317)

⁵ Uchwała nr 209/04 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej – Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Ożarowie Mazowieckim.

⁶ Dalej zwany: „ZEASiP”

⁷ § 3 statutu Zespołu stanowiącego załącznik do ww. uchwały nr 209/04 oraz statutu wprowadzonego uchwałą nr 35/07 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 9 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia nowego statutu - Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Ożarowie Mazowieckim.

⁸ Zarządzenie nr 205/2010 Burmistrza Miasta i Gminy Ożarów Mazowiecki z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Ożarowie Mazowieckim.

⁹ Kwota wydatków bieżących określana zgodnie z art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

¹⁰ W roku szkolnym 2010/2011 i 2011/2012

Dotacja udzielona na dzieci mające miejsce zamieszkania na terenie innych gmin była refundowana w latach 2010-2012 przez te gminy na podstawie noty wystawionej przez Gminę Ożarów Mazowiecki. Kwota dotacji była wyliczana tak, jak dotacja dla dzieci mających miejsce zamieszkania w Ożarowie Mazowieckim¹¹. Podstawą do obciążenia innych gmin były listy dzieci zamieszkujących poza Ożarowem Mazowieckim dostarczane przez niepubliczne przedszkola.

Gmina Ożarów Mazowiecki tytułem refundacji dotacji udzielonej przedszkolom niepublicznym działającym na terenie Gminy, sprawującym opiekę nad dziećmi nie zamieszkującymi w Gminie Ożarów Mazowiecki otrzymała od innych gmin¹² w roku szkolnym 2010/2011 łącznie 116,5 tys. zł, a w roku 2011/2012 łącznie 198,5 tys. zł.

Gmina Ożarów Mazowiecki refundowała koszty przekazanych dotacji przez gminy, do których przedszkoli uczęszczały dzieci zamieszkałe w Ożarowie Mazowieckim na podstawie wystawionych przez te gminy not, do których był dołączany wykaz dzieci.

Gmina Ożarów Mazowiecki zrefundowała innym gminom¹³ dotację udzieloną przedszkolom niepublicznym działającym na terenie tych gmin, sprawującym opiekę nad dziećmi zamieszkującymi w Gminie Ożarów Mazowiecki - w roku szkolnym 2010/2011 łącznie 176,23 tys. zł, a w roku 2011/2012 łącznie 210,65 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 210-213, 378-401)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W obliczeniach wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie uwzględniano każdorazowej zmiany w ciągu roku budżetowego kwoty ustalonych w budżecie wydatków bieżących w publicznych przedszkolach. W 2010 r. wysokość wydatków bieżących (4 299,2 tys. zł) zmieniła się we wrześniu (zmniejszyła się o 100,0 tys. zł) i listopadzie (wzrosła o 18,0 tys. zł). W 2011 r. wysokość wydatków bieżących (4 194,0 tys. zł) zmieniła się we wrześniu (zmniejszyła się o 12,8 tys. zł), październiku (zmniejszyła się o 5,0 tys. zł), grudniu (wzrosła o 173,6 tys. zł). W 2012 r. wysokość wydatków bieżących ujęta w uchwale budżetowej (4 466,9 tys. zł) w wyniku 6 zmian wzrosła do kwoty 5 193,7 tys. zł: w lutym o 3,2 tys. zł, w marcu o 30,0 tys. zł, sierpniu o 200,0 tys. zł, październiku o 50,0 tys. zł, w listopadzie 310,6 tys. zł, grudniu o 133,0 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 198-202)

2. Gmina w kontrolowanym okresie zastosowała różne sposoby wyliczania stawki dotacji: w latach 2010 - 2011 zastosowano jedną stawkę ustaloną na podstawie wydatków bieżących przedszkoli publicznych, określonych w uchwale budżetowej przed zmianami, w 2012 r. zastosowano dwie stawki – w okresie od stycznia do sierpnia ustalono stawkę na podstawie wydatków bieżących z uchwały budżetowej przed zmianami, a od września do grudnia na podstawie wydatków bieżących po zmianach (według stanu na wrzesień). Następnie dokonano przeliczenia wysokości dotacji w oparciu o stawkę wyliczoną we wrześniu dla miesięcy wcześniejszych tj. od stycznia do sierpnia.

(Dowód: akta kontroli str. 177-183, 192, 198-202, 346, 359-362)

¹¹ Wszystkie gminy stosowały wskaźnik 75 % i 40 % wydatków bieżących ustalonych w budżecie do wyliczenia wysokości dotacji na jedno dziecko odpowiednio w przedszkolu i punkcie przedszkolnym.

¹² Błonie, Izabelin, Leszno, M. st. Warszawa, Michałowice, Piastów, Pruszków, Stare Babice, Teresin, Żąbki

¹³ Błonie, Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Jaktorów, Józefów, M. st. Warszawa, Michałowice, Pruszków, Stare Babice

Nieuwzględnienie wszystkich zmian wydatków bieżących publicznych przedszkoli było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, według którego 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

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „Urząd Miejski (...) nie dokonywał przeliczenia kwoty dotacji dla przedszkoli niepublicznych po zmianie uchwały budżetowej w zakresie planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych w związku z przyjętą zasadą, że zmiany wysokości dotacji dokonywane są dwa razy w roku budżetowym. W związku z tym Urząd Miejski dokonuje przyjętej w budżecie gminy korekty dotacji polegającej na zwiększeniu lub zmniejszeniu i wyrównaniu rat dotacji dla placówek niepublicznych w danym roku budżetowym.”

(Dowód: akta kontroli str. 46-53)

Dyrektor ZEASiP Pan Zbigniew Rybak wyjaśnił m.in.: „Ustawodawca nie wskazał (...) szczegółowych zasad ewentualnego „przeliczania” podstawy obliczania kwoty dotacji oraz terminu dla dokonania takiej czynności. Można zatem wysnuć wniosek, że ustawodawca pozostawił tę kwestię do fakultatywnego rozstrzygnięcia przez gminy. Należy jednocześnie uznać, że przez termin „ustalonych w budżecie” rozumie się kwotę zaplanowaną na wydatki bieżące przeznaczone na prowadzenie przedszkoli publicznych wskazaną w uchwale budżetowej na kolejny rok, która stanowi jednocześnie kwotę bazową dla tegoż roku. Opierając się na pragmatyce oraz praktyce w tym zakresie w Gminie Ożarów Mazowiecki uznano, że kwota zaplanowana w uchwale budżetowej jest kwotą bazową i pozostaje stałą na tyle, na ile nie dokonywane są istotne zmiany zapisu tej uchwały w części odnoszącej się do wydatków bieżących na prowadzenie przedszkoli publicznych, które to zmiany miałyby istotny wpływ na wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Istotną przesłanką dokonywania potencjalnych „przeliczeń” kwoty bazowej dla wyliczania przedmiotowych dotacji mogłyby być istotne zmiany w liczbie dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych (...). Przesłanki takie, zarówno co do wysokości środków budżetowych przeznaczonych na wydatki bieżące, jak i liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych (...) wystąpiły w roku 2012.”

(Dowód: akta kontroli str. 337)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK wyliczenia uwzględniające wydatki bieżące ustalone w budżecie Gminy na lata 2010-2012 oraz liczbę dzieci w przedszkolach publicznych wykazały, że dotacja dla wszystkich niepublicznych przedszkoli w okresie 2010-2012 została wypłacona łącznie w kwocie wyższej o 49,7 tys. zł niż należna (w 2010 r. wyższa o 116,5 tys. zł i w 2011 r. wyższa o 0,5 tys. zł, w 2012 r. niższa o 67,4 tys. zł.).

(Dowód: akta kontroli str. 369-376)

Ocena częściowa

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

3. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji

Opis stanu
faktycznego

Niepubliczne przedszkola rozliczyły dotacje składając sprawozdania, zgodnie z aktualnie obowiązującymi uchwałami w sprawie dotacji¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 267-317)

¹⁴ Otrzymane w 2010 r. zgodnie z uchwałą w sprawie dotacji z 2008 r., otrzymane w 2011 r. zgodnie z uchwałą w sprawie dotacji z 2010 r. a dotacje otrzymane w 2012 r. zgodnie z uchwałą w sprawie dotacji z 2012 r.

Urząd przeprowadzał weryfikację dokumentacji przekazywanych przez niepubliczne przedszkola tj. dokumentów związanych z wpisem do ewidencji, wniosków o udzielenie dotacji, okresowych sprawozdań składanych przez przedszkola. W 2011 i 2012 r. ZEASiP przeprowadził kontrole w przedszkolach „Bajlandia” i „Akademia pod Modrzewiem” po których nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.
(Dowód: akta kontroli str. 137-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2012 Urząd nie przeprowadził kontroli w przedszkolu Sióstr Urszulanek i w punkcie przedszkolnym „Szczęśliwa Gwiazdeczka”, co było niezgodne z § 4 ust.1 uchwały w sprawie dotacji z 2010 r., który zobowiązywał Urząd do przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji nie rzadziej, niż raz w roku kalendarzowym.
2. Po kontroli w niepublicznym przedszkolu „Akademia pod Modrzewiem” w 2011 r. i 2012 r. sporządzono notatki służbowe, zamiast protokołu kontroli, co było niezgodne z § 6 ust. 1 uchwały w sprawie dotacji z 2010 r., według którego wyniki kontroli powinny być przedstawione w protokole kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 122-123, 137-148)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „W 2011 i 2012 r. kontrole przeprowadził pracownik Urzędu, na co wskazują sporządzone wówczas notatki służbowe, jednak nie sporządził z tych czynności protokołów kontroli. Wobec niewykonania polecenia służbowego dotyczącego uzupełnienia dokumentacji, z ww. pracownikiem w 2012 r. rozwiązano umowę o pracę.”

(Dowód: akta kontroli str. 346-349)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) wyliczanie kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli z uwzględnieniem aktualnej kwoty wydatków bieżących w publicznych przedszkolach ustalonych w budżecie Gminy w przeliczeniu na jednego ucznia,
- 2) dokonywanie kontroli niepublicznych przedszkoli zgodnie z trybem przyjętym w uchwale Rady Miejskiej.

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.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Bogdan Gorzałkowski
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis