



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-028-03/2013

P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| <i>Kontrolerzy</i> | 1. Jan Pierzyński - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86247 z dnia 12 listopada 2013 r.; 2. Andrzej Grzymysławski - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86246 z dnia 12 listopada 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p> |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Miejski w Żninie, ul. 700-lecia 39, 88-400 Żnin (zwany dalej: „Urzędem”) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Leszek Jakubowski, Burmistrz Żnina <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

- pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Urzędu w zakresie finansowania przez Gminę Żnin przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013;
- pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację i rozliczenie w ww. okresie wydatków budżetowych na działalność Przedszkola Miejskiego nr 2 w Żninie (zwanego dalej: „Przedszkolem”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na obniżenie pozytywnych ocen ogólnych wpłynęło:

- wypłacenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli w nieprawidłowo obliczonej wysokości tj. nieuwzględnianiu przy obliczaniu ich wysokości wszystkich wydatków w budżecie Gminy (opłat ponoszonych przez rodziców), oraz nieaktualizowaniu stawek dotacji w związku ze zmianami w budżecie Gminy wydatków bieżących w przedszkolach publicznych;
- dokonanie, w przypadku dwóch wydatków dotyczących Przedszkola, zapłaty za wykonane usługi (w kwocie łącznie 69,7 tys. zł, tj. 41,5% badanych wydatków) 2 i 4 dni po terminach wynikających z zawartych umów;

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

- zaklasyfikowanie sześciu, z objętych badaniem wydatków dotyczących Przedszkola w kwocie łącznie 35,1 tys. zł (21% badanych) niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych² (dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”);
- nieokreślenie w obowiązujących w Urzędzie procedurach obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych terminów realizacji czynności przewidzianych w postępowaniu z tymi dokumentami oraz nieskuteczne sprawowanie kontroli w ramach tych procedur, skutkujące ww. nieprawidłowościami w zakresie realizacji wydatków dotyczących Przedszkola.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Żnin funkcjonowały:

- w roku szkolnym 2011/2012 trzy placówki wychowania przedszkolnego, z tego: 2 przedszkola publiczne i 1 niepubliczne, 10 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, 3 oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych oraz 1 niepubliczny zespół wychowania przedszkolnego;
- w roku szkolnym 2012/2013 cztery placówki wychowania przedszkolnego, z tego: 2 przedszkola publiczne i 2 niepubliczne, 9 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, 3 oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych oraz 1 niepubliczny zespół wychowania przedszkolnego;
- w roku szkolnym 2013/2014 cztery placówki wychowania przedszkolnego, z tego: 2 przedszkola publiczne i 2 niepubliczne, 10 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, 3 oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych oraz 1 niepubliczny zespół wychowania przedszkolnego.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym³ w tych placówkach zwiększyła się z 686 w roku szkolnym 2011/2012 do 775 w roku 2013/2014, tj. o 13 %.

(dowód: akta kontroli str. 21)

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie przez Gminę na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 9.046,1 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 3.222,9 tys. zł⁴ (98,4% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 3.261,6 tys. zł⁵ (97,2%) i w 2013 r. (do dnia 30.09.2013 r.) – 2.561,6 tys. zł⁶ (73,3%).

² Dz. U. Nr 38, poz. 207

³ Według stanu na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁴ W tym wydatki majątkowe – 20,0 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁵ W tym wydatki majątkowe – 0,0 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁶ W tym wydatki majątkowe – 0,0 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 7.835,3 tys. zł⁷ (89,7% planu), a przedszkola niepubliczne – 1.210,8 tys. zł⁸ (91,2%).

(dowód: akta kontroli str. 22)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Gminy określała uchwała nr XLVI/411/2010 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, oraz zarządzenia:

- nr 121/2010 Burmistrza Żnina z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej Gminy Żnin na rok 2011,

- nr 124/2011 Burmistrza Żnina z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej Gminy Żnin na rok 2012,

- nr 115/2012 Burmistrza Żnina z dnia 6 września 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej Gminy Żnin na rok 2013.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli oszacowywano na podstawie informacji o projekcie planu finansowego składanych przez ich dyrektorów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Było to zgodne z § 1 pkt 3 ww. uchwały oraz § 2 i 3 ww. zarządzeń.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych na lata 2011⁹, 2012¹⁰ i 2013¹¹ odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 43-86)

1.1.2. Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) inna niż roku budżetowego – zdaniem Burmistrza Gminy – nie utrudniała planowania wydatków przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 257)

1.1.3. Obowiązujące w Gminie zasady dotyczące przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe nie zostały określone w formie odrębnych wewnętrznych uregulowań. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że „w Urzędzie nie ma szczególnych zasad przekazywania środków pieniężnych dla przedszkoli publicznych. Środki były przekazywane w oparciu o ogólne zasady rachunkowości oraz plan finansowy dla danego przedszkola publicznego uchwalony Uchwałą Rady Miejskiej w Żninie na dany rok budżetowy wraz ze zmianami. Środki były przekazywane kilka razy w miesiącu, w terminach pozwalających na realizację

⁷ Z tego: w 2011 r. – 2.993,2 tys. zł, w 2012 r. – 2.745,1 tys. zł i w 2013 r. – 2.097,0 tys. zł.

⁸ Z tego: w 2011 r. – 229,7 tys. zł, w 2012 r. – 516,5 tys. zł i w 2013 r. – 464,6 tys. zł.

⁹ Uchwała nr VI/16/2011 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie budżetu gminy Żnin na 2011 rok.

¹⁰ Uchwała nr XIV/120/2011 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu gminy Żnin na 2012 rok.

¹¹ Uchwała nr XXIII/277/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu gminy Żnin na 2013 rok.

ustawowych zadań, na podstawie zgłoszenia telefonicznego w sprawie zapotrzebowania na środki przez pracownika Wydziału Edukacji zajmującego się księgowością przedszkoli publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 20)

1.1.4. Kwota przyznanej Gminie 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 oświaty¹² (zwana dalej: „ustawą o systemie oświaty”), na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, wyniosła 302,2 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹³ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Gminy (730 dzieci), ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30.09.2012 r., co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

1.1.5. Do dnia 31 grudnia 2013 r. Gmina otrzymała środki dotacji w wysokości 302,2 tys. zł¹⁴ (100 % kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (190,4 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4010, § 4110, § 4120);

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (111,8 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80103, § 4010, § 4110);

(dowód: akta kontroli str. 10-19; 25)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Burmistrz Żnina nie zwiększał planów finansowych przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę, o planowane kwoty wydatków na realizację dodatkowych zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

1.1.7. W okresie od 01.09.2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę pobierały od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym opłatę w wysokości 1,00 zł za godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Wysokość opłaty była zgodna z art. 14 ust. 5a w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto przedszkola pobierały opłaty za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 5,00 zł dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 26)

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

¹³ 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 ze zm.).

¹⁴ Z tego: 75,5 tys. zł w dniu 20.09.2013 r., 75,6 tys. zł w dniu 15.10.2013 r., 75,6 tys. zł w dniu 18.11.2013 r., 75,5 tys. zł w dniu 16.12.2013 r.

1.1.8. W przedszkolach publicznych (prowadzonych przez Gminę) w okresie od 01.09.2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 27)

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

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

- język angielski – 1,1 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- zajęcia terapeutyczne (logopeda) – 4,2 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- rytmika – 1,4 tys. zł (zajęcia finansowane przez: Gminę- 0,5 tys. zł oraz rodziców 0,9 tys. zł);
- zajęcia i zabawy wspomagające rozwój myślenia, spostrzegania, rozumowania, pamięci i wyobraźni – 5,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);

b) w okresie od 1 września 2013 r.:

- język angielski – 1,1 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- zajęcia terapeutyczne (logopeda) – 3,7 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- zajęcia i zabawy wspomagające rozwój myślenia, spostrzegania, rozumowania, pamięci i wyobraźni – 6,3 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 28)

1.1.10. Kwota przyznanej Gminie na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (302,2 tys. zł), rekompensowała utracone przez Gminę 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 (0,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.32)

1.1.11. Rada Miejska do dnia zakończenia kontroli nie podjęła uchwały na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 01.09.2013 r., w sprawie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw termin na podjęcie powyższej uchwały upływa 31.08.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 26, 109-110)

1.1.12. W opinii Burmistrza Żnina w Gminie nie wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ww. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 257)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Wysokość dotacji planowanych w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013) przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki¹⁵ określono na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane Burmistrzowi przez uprawnione podmioty (prowadzące niepubliczne przedszkola) 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 uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wyniosła: w informacjach z 2010 r. – 50, z 2011 r. – 93 i z 2012 r. – 118 .

(dowód: akta kontroli str. 111-115)

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

(dowód: akta kontroli str. 257)

1.2.3. W badanym okresie obowiązywał w Gminie tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w uchwale Rady Miejskiej w Żninie nr XLIV/378/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla szkół i placówek niepublicznych, prowadzonych przez inne niż Gmina osoby prawne lub osoby fizyczne i wpisanych do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Gminę Żnin¹⁶ (zwana dalej: „uchwałą RM w sprawie dotacji”).

W uchwale uwzględniono podstawę obliczania dotacji oraz zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przyjęta w ww. uchwale stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 87-103)

Powyższą uchwałą, jako akt prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 maja 2010 r. nr 97, poz. 1198, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 116)

¹⁵ Rozdział 80104 „Przedszkola” § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

¹⁶ Wraz ze zmianami dokonanymi uchwałą nr VII/42/2011 z dnia 30 marca 2011 r. (Kujaw.2011.109.896) zmieniającą uchwałę Nr XLIV/378/2010 z dniem 26 maja 2011 r. oraz uchwałą nr XIII/113/2011 z dnia 29 listopada 2011 r. (Kujaw.2011.299.3274) zmieniającą uchwałę Nr XLIV/378/2010 RM w sprawie dotacji z dniem 3 stycznia 2012 r.

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

Postanowienia uchwały RM w sprawie dotacji nie wykraczały poza zakres poważnienia określony w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 87-103)

1.2.4. Uchwałę dotyczącą trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. Organ ten nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 262)

1.2.5. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 1.271,4 tys. zł, przekazane dwóm przedszkolom w latach 2011-2013 (do 30 września)¹⁹

Badane dotacje przekazywane były terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych wniosków (miesięcznych informacji), które sporządzano w terminie do dnia 15 każdego miesiąca. Było to zgodne z uchwałą RM w sprawie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 117-118)

1.2.6. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie odrzucił wniosków (miesięcznych informacji) złożonych przez uprawnione podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 111-115; 207-214)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wysokość udzielonych w latach 2012 i 2013 (do 31 sierpnia 2013 r.) dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niezgodna z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, gdyż kwotę dotacji dla niepublicznych przedszkoli ustalano na podstawie planowanych wydatków bieżących²⁰ w przedszkolach publicznych pomniejszonych o planowane dochody przedszkoli (wpłaty rodziców²¹) według stanu na dzień 1 stycznia danego roku. W 2012 roku ustalono kwotę dotacji na jednego ucznia w przedszkolu niepublicznym w wysokości 455,07 zł, a w 2013 roku w wysokości 459,11 zł. Wysokość dotacji była obliczana raz do roku i obowiązywała w stałej kwocie przez cały rok. W wyniku powyższego nastąpiło zaniżenie miesięcznych stawek dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola niepublicznego: w 2012 r. o 84,18 zł (tj. o 15,6%) oraz w 2013 r. o 79,28 zł (tj. o 17%).

Wysokość dotacji na rok 2012 i 2013, w przeliczeniu na jednego ucznia niepublicznego przedszkola wyniosła zatem odpowiednio 63,3%²² i 63,9%²³

¹⁸ Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.

¹⁹ W 2011 r. – 229,6 tys. zł, w 2012 r. – 516,5 tys. zł i w 2013 r. (do dnia 30.09.2013 r.) – 525,2 tys. zł.

²⁰ W rozdziałach 80104 oraz 80146

²¹ 444,5 tys. zł w 2012 r., 420,0 tys. zł w 2013 r.

²² Kwota planowanych wydatków bieżących w uchwale budżetowej na 2012 r. w rozdziale 80104 wynosiła 2 847 276 zł. Liczba uczniów w przedszkolach publicznych wg stanu na 30.09.2011 r. wynosiła 330. Wysokość wydatków budżetowych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 ucznia wynosiła 8 628,10 zł. Wysokość stawki dotacji na 1 dziecko w przedszkolu niepublicznym zgodnie z ustawą o systemie oświaty wyliczona jako 75% ustalonych w budżecie Gminy Żnin wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia powinna wynieść 539, 25 zł

ustalonych w budżecie Gminy na ten rok wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz § 4 pkt 2 uchwały RM w sprawie dotacji. Ponadto w okresie od 7 lutego 2012 r. do 30 sierpnia 2013 r. dokonywano zmian uchwał budżetowych na lata 2012, 2013, dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, zwiększając ich wysokość: w dniu 30.03.2012 r. o 9,8 tys. zł²⁴, w dniu 25.04.2012 r. o 4,0 tys. zł²⁵, w dniu 31.05.2012 r. o 31,5 tys. zł²⁶, zmniejszając ich wysokość w dniu 28.06.2012 r. o 13,0 tys. zł²⁷, zwiększając ich wysokość: w dniu 31.07.2012 r. o 4,0 tys. zł²⁸, w dniu 14.09.2012 r. o 7,5 tys. zł²⁹, zmniejszając ich wysokość w dniu 24.10.2012 r. o 2,0 tys. zł³⁰, zwiększając ich wysokość w dniu 09.11.2012 r. o 7,0 tys. zł³¹, zmniejszając ich wysokość: w dniu 26.11.2012 r. o 2,0 tys. zł³², w dniu 21.12.2012 r. o 48,3 tys. zł³³, w dniu 23.04.2013 r. o 29,8 tys. zł³⁴, w dniu 05.08.2013 r. o 9,0 tys. zł³⁵.

W związku z powyższym nie aktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było zaniżenie w okresie od stycznia 2012 r. do sierpnia 2013 r. wysokości udzielonych dwóm przedszkolom niepublicznym dotacji przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki – ogółem o kwotę 184,2 tys. zł³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 119-120; 122-125)

miesięcznie. Gmina Żnin na rok 2012 ustaliła stawkę dotacji na 1 ucznia w przedszkolu niepublicznym w kwocie 455,07 zł miesięcznie.

²³ Kwota planowanych wydatków bieżących w uchwale budżetowej na 2013 r. w rozdziale 80104 i 80146 wynosiła 2 946 071 zł. Liczba uczniów w przedszkolach publicznych wg stanu na 30.09.2012 r. wynosiła 342. Wysokość wydatków budżetowych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 ucznia wynosiła 8 614,24 zł. Wysokość stawki dotacji na 1 dziecko w przedszkolu niepublicznym zgodnie z ustawą o systemie oświaty wyliczona jako 75% ustalonych w budżecie Gminy Żnin wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia powinna wynieść 538,39 zł miesięcznie. Gmina Żnin na rok 2013 ustaliła stawkę dotacji na 1 ucznia w przedszkolu niepublicznym w kwocie 459,11 zł miesięcznie.

²⁴ Uchwała nr XVII/170/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 30.03.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2012 rok (zwiększenie wydatków w rozdziale 80146).

²⁵ Zarządzenie Burmistrza nr 40/2012 z dnia 25.04.2012 r. w sprawie zmian kwot dotacji celowych przyznanych gminie, przeniesienia wydatków w toku wykonywania budżetu między paragrafami.

²⁶ Uchwała nr XVIII/207/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 31.05.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany budżetu Gminy Żnin na 2012 rok.

²⁷ Uchwała nr XIX/215/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 28.06.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2012 r.

²⁸ Zarządzenie Burmistrza nr 97/2012 z dnia 31.07.2012 r. w sprawie zmian kwot dotacji celowych przyznanych gminie, przeniesienia wydatków w toku wykonywania budżetu między paragrafami.

²⁹ Uchwała nr XX/241/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 14.09.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2012 rok.

³⁰ Zarządzenie Burmistrza nr 135/2012 z dnia 24.10.2012 r. w sprawie zmian kwot dotacji celowych przyznanych gminie, przeniesienia wydatków w toku wykonywania budżetu między paragrafami.

³¹ Uchwała nr XXI/273/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 09.11.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2012 rok.

³² Zarządzenie Burmistrza nr 145/2012 z dnia 26.11.2012 r. w sprawie zmian kwot dotacji celowych przyznanych gminie, przeniesienia wydatków w toku wykonywania budżetu między paragrafami.

³³ Uchwała nr XXIII/275/2012 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 21.12.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2012 rok.

³⁴ Uchwała nr XXV/332/2013 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 23.04.2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2013 r.

³⁵ Zarządzenie Burmistrza nr 116/2013 z dnia 05.08.2013 r. w sprawie zmian kwot dotacji celowych przyznanych gminie, przeniesienia wydatków w toku wykonywania budżetu między paragrafami oraz przeniesienia wydatków z rezerwy budżetowej.

³⁶ 93,6 tys. zł dla przedszkola „U BOBA”, 90,6 tys. zł dla przedszkola Zgromadzenia Sióstr NP. NMP

Burmistrz Żnina wyjaśnił, że: „...przy obliczaniu dotacji na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym uwzględniano plan wydatków przedszkoli publicznych pomniejszony o planowane wpłaty rodziców za wyżywienie i czesne oraz liczbę dzieci wg. SIO na wrzesień roku poprzedzającego rok budżetowy. Metodologia ta jest zgodna ze stanowiskiem MEN wyrażonym w piśmie z dnia 20 lipca 2011 r. znak DKOW-WJST-BN-37-52/11 skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z którego wynika, że do podstawy ustalania dotacji nie należy zaliczać wpłat rodziców za czynności opiekuńczo-wychowawcze i żywienie dzieci”

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ w świetle przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty brak było podstaw do odejmowania opłat rodziców od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji. Pomniejszenie podstawy obliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie wprowadziła dopiero w art. 14 ust. 1 ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³⁷, która weszła w życie z dniem 01.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 257-261)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁸ przestrzeganie zasad przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych przedszkoli publicznych za okresy sprawozdawcze od stycznia 2011 r. do września 2013 r. przekazano Burmistrzowi w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁹ (zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości”).

(dowód: akta kontroli str. 145-154, 264)

2.1.2. Sprawozdania powyższe były sporządzane przez pracownika Wydziału Edukacji Urzędu na podstawie prowadzonych przez niego ksiąg rachunkowych przedszkoli⁴⁰ oraz sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika Wydziału Budżetu i Finansów Urzędu w trakcie wprowadzania danych z tych sprawozdań do systemu informatycznego⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 131-135, 144)

³⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴⁰ O czym w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ Tj., informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego „BeSTi@”.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Obowiązujące w okresie objętym badaniem uchwały Rady Miejskiej dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (przedstawione w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszały przepisów art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty. W szczególności, nie ustalono w nich dodatkowych, wykraczających poza ustawowe regulacje obowiązków, od spełnienia których uzależniono by rozliczenie i kontrolę wykorzystania dotacji. 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 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 87-103, 262)

2.2.2. Uchwały powyższe przekazano w dniach 29 kwietnia 2010 r. i 7 kwietnia 2011 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, która nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 262)

2.2.3. Uchwała RM w sprawie dotacji określała, m.in. tryb rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla placówek niepublicznych.

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Gminy badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 749,2 tys. zł, udzielone przedszkolom niepublicznym w latach 2011⁴² i 2012⁴³. W wyniku tego stwierdzono, że terminowo i prawidłowo, tj. zgodnie z postanowieniami powyższej uchwały, dokonywano rozliczeń dotacji udzielonych przedszkolom niepublicznym. W szczególności:

- organy prowadzące przedszkola sporządziły i przekazały organowi dotującemu roczne rozliczenie otrzymanych dotacji, z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów w miesiącu otrzymania dotacji oraz rodzajów wydatków, w terminie do dnia 20 stycznia - za okres od początku do końca minionego roku kalendarzowego;
- rozliczenia dotacji sporządzono zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do ww. uchwały.

W przypadku objętych badaniem rozliczeń nie wystąpił obowiązek zwrotu środków z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 87-103, 207-214, 263)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowość i rzetelność rozliczania środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

⁴² Przedszkole Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Niepokalanego Poczęcia NMP im. Edmunda Bojanowskiego, 88-400 Żnin, ul. 700-lecia 22 (229,6 tys. zł).

⁴³ Przedszkole Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Niepokalanego Poczęcia NMP im. Edmunda Bojanowskiego, 88-400 Żnin, ul. 700-lecia 22 (277,1 tys. zł) oraz Przedszkole niepubliczne „U Boba”, 88-400 Żnin, ul. Szpitalna 20 (242,5 tys. zł).

3. Wydatki budżetowe dotyczące Przedszkola Miejskiego nr 2 w Żninie

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono dla Wydziału Edukacji obowiązek, m.in. prowadzenia spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem oraz obsługą finansową przedszkoli prowadzonych przez Gminę Żnin, a dla Wydziału Budżetu i Finansów - obowiązek kontrolowania wydatków budżetu i sporządzania sprawozdawczości budżetowej. Zakres czynności referenta ds. księgowości przedszkoli w Wydziale Edukacji Urzędu obejmował, m.in. prowadzenie księgowości przedszkoli zgodnie z zakładowym planem kont i ustawą o finansach publicznych oraz sporządzanie bilansów i opracowywanie sprawozdań finansowych z wykonania budżetu przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 126-135, 144)

3.1. W latach 2011-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.) zrealizowano wydatki budżetowe dotyczące Przedszkola w wysokości, łącznie 3.986,1 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 1.332,4 tys. zł⁴⁴ (97,7% planu po zmianach), w 2012 r. – 1.564,2 tys. zł⁴⁵ (96,6%) i w 2013 r. – 1.089,5 tys. zł⁴⁶ (62,1%).

(dowód: akta kontroli str. 145-151)

3.2. Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie Przedszkola oszacowano na podstawie przewidywanego wykonania planu wydatków w roku poprzedzającym rok, na który planowane były wydatki, w oparciu o analizy i kalkulacje sporządzone zgodnie z zarządzeniami Burmistrza w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwał budżetowych na lata: 2011, 2012 i 2013⁴⁷. Stosownie do § 1 pkt 6 uchwały Nr XLVI/411/2010 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, Przedszkole przekazało Burmistrzowi wstępną informację o projekcie planu finansowego jednostki za kolejne lata w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, wg wzoru określonego w załączniku do uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 43-86, 264)

3.3. Urząd nie wyodrębnił dla Przedszkola wydzielonego rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”). Dochody pobierane przez Gminę przekazywano na rachunek budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 264)

⁴⁴ W rozdziale 80104 „Przedszkola”.

⁴⁵ W rozdziale 80104 – 1.560,7 tys. zł i w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” – 3,5 tys. zł.

⁴⁶ W rozdziale 80104 – 1.058 tys. zł, w rozdziale 80146 – 1,7 tys. zł oraz w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” rozdziale 85395 „Pozostała działalność” - 29,8 tys. zł.

⁴⁷ Odpowiednio: Zarządzenie Nr 121/2010 Burmistrza Żnina z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na rok 2011; Zarządzenie Nr 124/2011 Burmistrza Żnina z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na rok 2012 i Zarządzenie Nr 115/2012 Burmistrza Żnina z dnia 6 września 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na rok 2013.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885

3.4. Z informacji uzyskanej od Dyrektora Przedszkola⁴⁹ wynikało, że wysokość środków budżetowych w latach 2011-2013 zapewniała prawidłową realizację zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki.

(dowód: akta kontroli str. 265)

3.5. W zakresie realizacji wydatków budżetowych analizą objęto 30 wybranych płatności⁵⁰ związanych z zakupem materiałów, usługami remontowymi i pozostałymi oraz wydatkami inwestycyjnymi – w łącznej kwocie 167,8 tys. zł (12,6% wydatków ogółem), z tego: w 2011 r. – 138,5 tys. zł, w 2012 r. – 21,4 tys. zł i w 2013 r. – 7,9 tys. zł. Badane wydatki związane były z działalnością statutową Przedszkola. Dotyczyły one nabycia materiałów i usług budowlanych w zw. z remontem i adaptacją budynku gimnazjum nr 2 w Żninie dla potrzeb Przedszkola oraz budową placu zabaw, zakupem mebli i wyposażenia Przedszkola, środków czystości oraz usług komunalnych, kominiarskich, dezynsekcji i deratyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 182-187)

3.6. Analizowane wydatki budżetowe zostały poniesione w wysokościach ustalonych w planie finansowym Przedszkola na dany rok budżetowy (w paragrafach klasyfikacji budżetowej, w których zostały zaplanowane), zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 182-187)

3.7. Badane wydatki budżetowe, za wyjątkiem dwóch niżej opisanych, zrealizowano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Było to zgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 155-164, 182-187)

3.8. Sześć, z objętych badaniem wydatków zaklasyfikowano w Urzędzie do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej. Pozostałe wydatki ujęto w paragrafach zgodnych z załącznikiem nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 160-187)

3.9. W okresie objętym kontrolą, prowadząca Przedszkole Gmina udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹ (dalej: „Pzp”) jednego zamówienia, dotyczącego wydatków Przedszkola, pn. „Adaptacja budynku Publicznego Gimnazjum nr 2 przy ul. Jasnej w Żninie na przedszkole”, o wartości 68,4 tys. zł brutto (55,6 tys. zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 205-206)

Postępowanie o udzielenie tego zamówienia (roboty budowlane) przeprowadzono w Urzędzie zgodnie z przepisami określonymi w Pzp, w szczególności:

- osoby wykonujące czynności w ww. postępowaniu złożyły pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp;
- ogłoszenie o zamówieniu zawierało elementy określone w art. 41 Pzp, a jego publikacja była zgodna z art. 40 ust. 1 i 2 Pzp (Biuletyn Zamówień Publicznych

⁴⁹ W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli Przedszkola.

⁵⁰ Po 10 w każdym roku - w tym, 5 największych kwotowo i 5 wybranych losowo.

⁵¹ Dz. U. z 2013 poz. 907 ze zm.

- oraz strona internetowa i miejsce publicznie dostępne w siedzibie zamawiającego);
- wszystkie oferty uznane za ważne zostały złożone w formie pisemnej i odpowiadały treści SIWZ (art. 82 Pzp);
 - wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił w oparciu o kryteria określone w SIWZ (art. 91 ust. 1 Pzp);
 - umowa została zawarta w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp, w formie pisemnej (art. 139 ust. 2) i na czas oznaczony (art. 142 ust. 1), a postanowienia zawarte w tej umowie nie zostały zmienione w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, co było zgodne z art. 144 ust. 1 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 205, 206)

Do pozostałych wydatków, dotyczących Przedszkola nie stosowano przepisów Pzp, gdyż ich wartość nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 205)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W objętej badaniem próbie 30 wydatków stwierdzono dwa przypadki dokonania zapłaty za wykonane usługi (w kwocie łącznie 69,7 tys. zł, tj. 41,5% badanych) 2 i 4 dni po terminach wynikających z umów. Nie stwierdzono, by ww. opóźnienia skutkowały zapłatą odsetek lub kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 145-151, 155-164, 182-188)

Skarbnik Gminy podała, że realizacja płatności w ww. terminach wynikała, w pierwszym przypadku - z przeoczenia terminu zapłaty, w drugim - z opóźnienia w przekazaniu faktury pomiędzy wydziałem merytorycznym (Wydział Edukacji) a wydziałem odpowiedzialnym za dokonanie zapłaty (Wydział Budżetu i Finansów).

(dowód: akta kontroli str. 188)

W załączniku nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji określono, że wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług remontowych oraz zakup usług pozostałych klasyfikuje się w paragrafach, odpowiednio: 6050, 6060, 4210, 4270 i 4300.

Sześć z objętych badaniem wydatków w kwocie, łącznie 35,1 tys. zł (21% badanych) zaklasyfikowano niezgodnie z ww. załącznikiem, t.j:

- wydatki w kwocie, łącznie 22,6 tys. zł poniesione na nabycie usług budowlanych, dotyczących adaptacji dla potrzeb Przedszkola budynku gimnazjum nr 2 w Żninie ujęto w § 4270, zamiast w § 6050;

- wydatki w kwocie 4,9 tys. zł poniesione na zakup materiałów do wykonania oświetlenia ewakuacyjnego w ramach ww. adaptacji ujęto w § 4210, zamiast w § 6050;

- wydatki w kwocie, łącznie 1,8 tys. zł poniesione na wykonanie projektu oświetlenia awaryjnego (0,9 tys. zł) oraz montaż czujników sygnalizacji przeciwpożarowej (0,9 tys. zł) w adaptowanym budynku ujęto, odpowiednio: w § 4300 i § 4270, zamiast w § 6050;

- wydatek na zakup zmywarki do naczyń w kwocie 5,8 tys. zł⁵² ujęto w § 4210, zamiast w § 6060.

(dowód: akta kontroli str. 160-187, 189-204)

W wyniku powyższego w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych:

- za okres od początku roku do 31 grudnia 2011 r. zawyżono wydatki w § 4210, łącznie o 10,7 tys. zł i w § 4270 o 12,6 tys. zł, a zaniżono w § 6050 o 17,5 tys. zł i w § 6060 o 5,8 tys. zł;

- za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. zawyżono wydatki w § 4270, łącznie o 10,9 tys. zł i w § 4300 o 0,9 tys. zł, a zaniżono w § 6050 o 11,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 145-148, 182-187)

Skarbnik Gminy podała, że powyższe nieprawidłowości wynikały z niedostatecznego wyjaśnienia przez pracownika zajmującego się remontami w Przedszkolu charakteru i zakresu prac związanych z ww. wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 189-204)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez Urząd w zbadanym zakresie.

4. Rozliczenie wydatków budżetowych Przedszkola

Opis stanu faktycznego

4.1. Badaniem jednostkowych sprawozdań budżetowych Przedszkola Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych (w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej), pod kątem ich zgodności z danymi wynikającymi z prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej objęto roczne sprawozdania budżetowe za 2011 r. i 2012 r., w zakresie kwot wykazanych w kolumnach „Wydatki wykonane” i „Zobowiązania ogółem”.

Oba sprawozdania zostały sporządzone w kwotach zgodnych z danymi wynikającymi z ww. ewidencji księgowej (§ 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 2 pkt 3 i 4 załącznika nr 39 do tego rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 145-148)

⁵² Tj., w kwocie przekraczającej wartość, o której mowa w art. 16 f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.), kwalifikującej wydatek do wydatków majątkowych (§ 6060), a nie do wydatków bieżących (§ 4210).

4.2. Roczne sprawozdania budżetowe Przedszkola Rb-28S za 2011 r. i 2012 r. zostały przekazane Burmistrzowi w dniach, odpowiednio: 31 stycznia 2012 r. i 31 stycznia 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w załączniku nr 44 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 145-148)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozliczenie wydatków budżetowych Przedszkola.

5. System kontroli zarządczej

*Opis stanu
faktycznego*

5.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały następujące uregulowania dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania:

- uchwała Nr XLVI/411/2010 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej⁵³;
- uchwała RM w sprawie dotacji;
- Zarządzenie Nr 08/2011 Burmistrza Żnina z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wewnętrznej kontroli finansowej” w Urzędzie Miejskim w Żninie;
- Zarządzenie Nr 09/2011 Burmistrza Żnina z dnia 31 sierpnia 2011 r.⁵⁴, wprowadzające „Instrukcję w sprawie kontroli wewnętrznej obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żninie” (zwane dalej: „instrukcją kontroli”);
- Zarządzenie Nr 151/2012 Burmistrza Żnina z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla szkół i placówek niepublicznych, prowadzonych przez inne niż Gmina osoby prawne lub osoby fizyczne i wpisanych do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Gminę Żnin⁵⁵;
- zakresy czynności pracowników Wydziału Edukacji oraz Wydziału Budżetu i Finansów Urzędu realizujących zadania zw. z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem.

(dowód: akta kontroli str. 43-103, 131-141, 215-225)

5.2. Obowiązujące w Urzędzie procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁵⁶ nie określały terminów realizacji poszczególnych czynności przewidzianych w postępowaniu z tymi dokumentami, w tym terminów ich przekazywania pomiędzy odpowiedzialnymi pracownikami i komórkami

⁵³ Wraz z zarządzeniami Burmistrza w sprawie szczegółowych wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwał budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 (odpowiednio: Nr 121/2010 z dnia 3 września 2010 r.; Nr 124/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r. i Nr 115/2012 z dnia 6 września 2012 r.).

⁵⁴ W sprawie kontroli wewnętrznej obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Żninie.

⁵⁵ Zmienne Zarządzeniem Nr 43/2013 Burmistrza Żnina z dnia 29 marca 2013 r.

⁵⁶ Przyjęte, w szczególności instrukcją kontroli.

organizacyjnymi Urzędu. Przyjęty w instrukcji kontroli⁵⁷ tryb postępowania przewidywał, że zadekretowany przez dyrektora przedszkola i sprawdzony pod względem formalnym i rachunkowym przez pracownika Wydziału Edukacji dowód księgowy podlegał sprawdzeniu, w tym pod kątem prawidłowości klasyfikacji budżetowej, przez Skarbnika Gminy, Zastępcę Głównego Księgowego lub inną upoważnioną osobę oraz zatwierdzeniu przez Burmistrza i Skarbnika Gminy bądź działające w ich imieniu osoby. Zgodnie zaś z określonymi w ww. instrukcji zasadami „organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej” (pkt 1), kontrola ta miała na celu, m.in. badanie zgodności każdego postępowania z obowiązującymi aktami prawnymi oraz badanie realizacji zadań i wykrywanie nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 43-103, 131-141, 215-225, 254)

Analiza przyczyn nieprawidłowości przedstawionych w obszarze 3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczących nieterminowych płatności z tytułu wydatków Przedszkola oraz niewłaściwej klasyfikacji budżetowej tych wydatków wykazała, że prawidłowe opracowanie obowiązujących w Urzędzie procedur obiegu dokumentów finansowo-księgowych⁵⁸ oraz zwiększenie skuteczności kontroli w ramach tych procedur ograniczyłoby ryzyko wystąpienia powyższych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 188-204, 218-225)

O niepełnej skuteczności systemu kontroli zarządczej świadczą także nieprawidłowości stwierdzone w obszarze przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym, przedstawione w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 122-125)

5.3. Plan prowadzonego w Urzędzie audytu wewnętrznego nie obejmował w latach 2011-2013 wykorzystania i rozliczania środków publicznych przez przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 235-248)

5.4. Prawidłowość wydatkowania środków budżetowych przez przedszkola publiczne kontrolowano w trakcie ewidencjonowania tych wydatków w prowadzonych w Urzędzie księgach rachunkowych przedszkoli⁵⁹.

W przedszkolach niepublicznych kontrole realizacji wydatków budżetowych Urząd przeprowadził w sierpniu 2013 r.⁶⁰. Zakres tych kontroli obejmował prawidłowość wydatkowania środków i prawidłowość dokumentacji, na podstawie której sporządzono miesięczną informację o faktycznej liczbie uczniów, stanowiącej podstawę naliczenia dotacji w latach 2011 i 2012. W wyniku ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niezamieszczeniu na dokumentach potwierdzających poniesienie wydatków sfinansowanych ze środków dotacji opisu zgodnego § 10 ust. 3 Uchwały RM w sprawie dotacji⁶¹;

⁵⁷ Pkt 1-6 rozdziału III „Zasady klasyfikacji zdarzeń”.

⁵⁸ Przyjętych, w szczególności instrukcją kontroli.

⁵⁹ O czym w punkcie 2.1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁰ Przedszkole Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Niepokalanego Poczęcia NMP im. Edmunda Bojanowskiego - za lata 2011 i 2012 oraz Przedszkole niepubliczne „U Boba” - za 2012 r.

⁶¹ Wskazującego dane podmiotu dotowanego oraz dotację, jako źródło sfinansowania wydatku.

- rozliczeniu, fakturowanych wspólnie⁶² dla działalności przedszkola i pozostałej działalności podmiotu prowadzącego przedszkole⁶³ części kosztów energii i usług komunalnych wg przyjętej przez dotowanego proporcji, z powodu braku możliwości pomiaru zużycia wyłącznie na potrzeby przedszkola.

Zgodnie z § 12 ust. 10 i 11 Uchwały RM w sprawie dotacji, kontrolowanym przekazano wystąpienia pokontrolne. W przypadku jednego z przedszkoli⁶⁴, w ww. wystąpieniu zawarto wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości⁶⁵ z terminem poinformowania o sposobie wykonania tych wniosków do 10 stycznia 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK⁶⁶ informacja o wykonaniu ww. wniosków nie wpłynęła do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 248-253)

5.5. Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była w latach 2011 – 2013 przedmiotem kontroli zewnętrznych, w tym kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 229-234)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stosownie do przyjętych instrukcją kontroli zasad „organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej” (część B. I. pkt 1), kontrola ta miała na celu, m.in. badanie zgodności każdego postępowania z obowiązującymi aktami prawnymi, badanie realizacji zadań i wykrywanie nieprawidłowości oraz wskazywanie sposobów i środków umożliwiających likwidację tych nieprawidłowości. Zgodnie z cz. B. I. pkt 4 ww. zasad, w razie ujawnienia nieprawidłowości, kontrolujący zobowiązany był zwrócić niezwłocznie nieprawidłowe dokumenty właściwym wydziałom i osobom z wnioskiem o dokonanie zmian i uzupełnień, a także odmówić podpisu dokumentów nierzetelnych, nieprawidłowych lub dotyczących operacji sprzecznych z obowiązującymi przepisami.

W przypadku objętych badaniem faktur, dotyczących nieprawidłowo zaklasyfikowanych wydatków budżetowych Przedszkola⁶⁷, dokumenty te, w wyniku kontroli wewnętrznej⁶⁸ nie zostały zwrócone odpowiedzialnym pracownikom w celu dokonania stosownych zmian, ale podpisane i zatwierdzone przez Skarbnika Gminy oraz Burmistrza, bądź działające w jego imieniu upoważnione osoby. Nieskuteczność kontroli wewnętrznej w ww. przypadku stanowiła ryzyko, skutkujące wystąpieniem nieprawidłowości przedstawionych w punkcie 3.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 155-190, 215-225)

⁶² Z uwagi na brak odrębnej dla przedszkola infrastruktury i urządzeń pomiarowych.

⁶³ Tj., funkcjonowania domu zakonnego Zgromadzenia prowadzącego przedszkole.

⁶⁴ Przedszkole Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Niepokalanego Poczęcia NMP im. Edmunda Bojanowskiego w Żninie.

⁶⁵ Tj., wnioski o: zamieszczanie na dokumentach potwierdzających poniesienie wydatków sfinansowanych ze środków dotacji opisu zgodnego § 10 ust. 3 Uchwały RM w sprawie dotacji oraz rozliczanie kosztów energii i usług komunalnych wg faktycznego zużycia na potrzeby przedszkola.

⁶⁶ 13 grudnia 2013 r.

⁶⁷ O czym w punkcie 3.8. wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁸ O której mowa w punktach 5 i 6 „zasad klasyfikacji zdarzeń” oraz punkcie 4 zasad „organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej”, przyjętych instrukcją kontroli.

Burmistrz, odpowiedzialny za zorganizowanie i prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie⁶⁹ w swoich wyjaśnieniach podał, że nieskuteczność kontroli wewnętrznej dokumentów, dotyczących nieprawidłowo zaklasyfikowanych wydatków budżetowych spowodowana była, przede wszystkim dużą ilością zadań realizowanych w okresie wystąpienia tych nieprawidłowości przez osoby odpowiedzialne za ww. kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 228)

W przypadku nieprawidłowości wynikających z zasad przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym Burmistrz wyjaśnił, jak w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 257-261)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Obowiązujące w Urzędzie procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁷⁰ nie określały terminów realizacji poszczególnych czynności przewidzianych w postępowaniu z tymi dokumentami, w tym terminów ich przekazywania pomiędzy odpowiedzialnymi pracownikami i komórkami organizacyjnymi Urzędu.

Powyższe stanowiło ryzyko, skutkujące wystąpieniem nieprawidłowości przedstawionych w punkcie 3.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczących nieterminowych zapłat z tytułu wydatków Przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 43-103, 131-141, 215-225, 254)

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, że nieokreślenie terminów realizacji zadań w procedurach obiegu dokumentów finansowo-księgowych wynikało z uznania przyjętych rozwiązań na etapie ich opracowywania za odpowiednie i wystarczające dla realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, system kontroli zarządczej w zbadanych obszarach.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷¹, 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, każdorazowo po zmianie wysokości wydatków bieżących ustalonych dla publicznych przedszkoli;

⁶⁹ Na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz punktu 2 zasad „organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej”, przyjętych instrukcją kontroli.

⁷⁰ Przyjęte, w szczególności instrukcją kontroli.

⁷¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

2. dokonywanie wydatków budżetowych Przedszkola w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz klasyfikowanie tych wydatków w paragrafach zgodnych z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji;
3. podjęcie działań, zapewniających prawidłową organizację i skuteczność kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

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 Bydgoszczy .

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Bydgoszcz, dnia

r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy
Jan Pierzyński
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Grzymysławski
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis