



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-009-01/2013  
P/13/142

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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 Gdańsku
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 86520 z dnia 09.09.2013 r. oraz nr 88819 z dnia 24.10.2013 r.; 2. Małgorzata Sobierajska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86512 z dnia 03.09.2013 r.; 3. Milena Szymańska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 86521 z dnia 09.09.2013 r. oraz nr 88826 z dnia 14.11.2013 r.; 4. Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11930. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Tczewie, Plac Piłsudskiego 1, 83-110 Tczew (dalej: „Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Pobłocki, Prezydent Miasta Tczewa (dowód: akta kontroli str. 11)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> przestrzeganie zasad finansowania i rozliczania środków publicznych przekazanych z budżetu Miasta Tczewa na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013 (do 5 grudnia).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadnia zakres i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, polegających w szczególności na:

- nieuwzględnianiu przy obliczaniu w analizowanym okresie (od 01.01.2012 r. do 31.08.2013 r.) wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta Tczewa (dalej: „Miasto”) wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto oraz nieaktualizowaniu w tych latach stawek dotacji, w związku ze zmianami w budżecie Miasta wydatków bieżących przedszkola publicznego. Na skutek tego zaniżono wysokość udzielonych dotacji łącznie o 5.149,4 tys. zł;
- przekazaniu w 2012 r. i w 2013 r. dotacji na uczniów niepełnosprawnych niepublicznych przedszkoli, w przeliczeniu na jednego ucznia, w kwocie niższej ogółem o 0,3 tys. zł od otrzymanej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej;
- niewłaściwym rozliczeniu dotacji udzielonych trzem niepublicznym przedszkolom w 2011 r. i trzem niepublicznym przedszkolom w 2012 r.;
- braku skuteczności systemu kontroli zarządczej w Urzędzie w obszarach, w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

*Opis stanu faktycznego*

Na terenie Miasta Tczewa (dalej: „Miasto”) według stanu na 30.09.2013 r. funkcjonowały dwa przedszkola publiczne<sup>2</sup> i 12 niepublicznych oraz trzy niepubliczne punkty przedszkolne. Ponadto w publicznych szkołach podstawowych działało 30 oddziałów przedszkolnych.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym<sup>3</sup> w Mieście zwiększyła się z 2.012 w roku szkolnym 2011/2012 do 2.388 w roku 2013/2014, tj. o 18,7%.

(dowód: akta kontroli str. 68)

Wydatki budżetowe poniesione przez Miasto na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 19.823,7 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 6.117,3 tys. zł (99,4% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 6.884,1 tys. zł<sup>4</sup> (99,7%) i w 2013 r. (do 31.10) – 6.822,3 tys. zł (82,0%).

Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w łącznej wysokości 4.887,6 tys. zł<sup>5</sup> (92,3% planu), a przedszkola niepubliczne – 14.936,1 tys. zł<sup>6</sup> (92,8%).

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

#### 1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

*Opis stanu faktycznego*

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta, wzory materiałów planistycznych do opracowania projektów budżetu Miasta na kolejne lata budżetowe oraz zakres i szczegółowość tych materiałów, określały zarządzenia Prezydenta Miasta<sup>7</sup>, wydane na podstawie § 1 ust. 2 uchwały nr XLVII/404/2010 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto<sup>8</sup>, oszacowywano na podstawie materiałów planistycznych, w tym m.in. kalkulacji wydatków, danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń, planu rzeczowo-finansowego inwestycji i zakupów inwestycyjnych, planu wydatków remontowych oraz tabel kalkulacyjnych wynagrodzeń osobowych, sporządzonych przez dyrektorów tych placówek, z wykorzystaniem wzorów ustalonych w ww. zarządzeniach.

<sup>2</sup> Przedszkole Nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi, dla którego organem prowadzącym było Miasto oraz Przedszkole Sióstr Miłosierdzia prowadzone przez Zgromadzenie Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo.

<sup>3</sup> Według stanów na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

<sup>4</sup> W tym wydatki majątkowe – 11,3 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

<sup>5</sup> Z tego: w 2011 r. – 1.646,0 tys. zł, w 2012 r. – 1.752,7 tys. zł i w 2013 r. – 1.488,9 tys. zł.

<sup>6</sup> Z tego: w 2011 r. – 4.471,3 tys. zł, w 2012 r. – 5.131,4 tys. zł i w 2013 r. – 5.333,4 tys. zł.

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 1519/2010 z dnia 17 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia wzorów, zakresu i szczegółowości materiałów planistycznych niezbędnych do opracowania projektu budżetu miasta na 2011 rok, zarządzenie nr 301/2011 z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów, zakresu i szczegółowości materiałów planistycznych niezbędnych do opracowania projektu budżetu miasta na 2012 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2024, zarządzenie nr 203/2012 z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie określenia wzorów, zakresu i szczegółowości materiałów planistycznych niezbędnych do opracowania projektu budżetu miasta na 2013 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013-2025.

<sup>8</sup> Do 31.08.2011 r. funkcjonowały dwa przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013<sup>9</sup> nie odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 71-279)

Przyjęcie w budżecie Miasta na lata 2011, 2012 i 2013 niższych kwot planowanych wydatków od zaproponowanych przez dyrektorów przedszkoli odpowiednio o: 1,0% (29,7 tys. zł), 4,8% (86,5 tys. zł) i 5,2% (100,7 tys. zł) wynikało, jak wyjaśniła Skarbnik Miasta, z nieuwzględnienia w wydatkach rzeczowych wnioskowanych zakupów wyposażenia oraz remontów, a także z częściowego zmniejszenia kwot związanych z bieżącym utrzymaniem budynków, z powodu braku uzasadnienia poniesienia powyższych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1113)

**1.1.2.** Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) inna niż roku budżetowego – zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych<sup>10</sup> – nie utrudniała planowania wydatków przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 36-44, 1116-1119)

**1.1.3.** W badanym okresie środki na wydatki budżetowe przedszkoli publicznych przekazywane były na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia harmonogramu realizacji dochodów i wydatków na poszczególne okresy. Harmonogramy realizacji wydatków sporządzane były na podstawie pisemnych zapotrzebowań na środki finansowe, składanych przez dyrektorów przedszkoli. Obowiązek przekazywania do Urzędu tych zapotrzebowań nie wynikał z pisemnych procedur wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 280-342, 1114-1115)

W zakresie przestrzegania powyższych zasad badaniem objęto przekazanie przedszkolom środków w trzech losowo wybranych miesiącach w każdym roku<sup>11</sup>. Stwierdzono, że Urząd przekazywał tym jednostkom środki finansowe w terminach i w kwotach wnioskowanych, zgodnie z harmonogramami<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 280-342)

**1.1.4.** Miastu przyznana została w 2013 r., na podstawie art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>13</sup>, dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w kwocie 952,6 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)<sup>14</sup> oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta (2.301<sup>15</sup>), 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 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 349-354)

<sup>9</sup> Uchwała nr IV/22/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Tczewa na 2011 rok, uchwała nr XV/115/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta Tczewa na rok 2012, uchwała nr XXVII/218/2012 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu miasta Tczewa na 2013 rok.

<sup>10</sup> Zgodnie z § 1 zarządzenia nr 254/2011 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw gminy w swoim imieniu Zastępcom Prezydenta Miasta, Sekretarzowi Miasta i Skarbnikowi Miasta, do obowiązków Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych należały sprawy dotyczące edukacji.

<sup>11</sup> Lipiec, wrzesień i październik w 2011 r., kwiecień, czerwiec i październik w 2012 r. oraz marzec, kwiecień i lipiec w 2013 r.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 246/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r., zarządzenie nr 349/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r., zarządzenie nr 380/2011 z 30 września 2011 r., zarządzenie nr 66/2012 z 29 marca 2012 r., zarządzenie nr 141/2012 z dnia 30 maja 2012 r., zarządzenie nr 296/2012 z dnia 28 września 2012 r., zarządzenie nr 48/2013 z dnia 28 lutego 2013 r., zarządzenie nr 71/2013 z dnia 29 marca 2013 r. i zarządzenie nr 167/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> W tym 58 dzieci Przedszkola Specjalnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Tczewie (utworzonego i prowadzonego przez Powiat Tczewski na podstawie porozumienia z Miastem z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia przedszkola specjalnego oraz liceum ogólnokształcącego).

**1.1.5.** Do dnia 30.11.2013 r. Miasto otrzymało środki dotacji w wysokości 714,5 tys. zł<sup>16</sup> (75 % kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto, w tym 7,2 tys. zł związane z rozszerzeniem oferty o język angielski (71,4 tys. zł w rozdziale 80104 §§ 4010, 4110 i 4120);
- wynagrodzenia za usługi związane z prowadzeniem dodatkowych zajęć w przedszkolu publicznym: rytmika, tańce, pierwsza pomoc przedmedyczna (8,4 tys. zł w rozdziale 80104 § 4300);
- dotację dla przedszkola publicznego prowadzonego przez Zgromadzenie Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo (54,0 tys. zł w rozdziale 80104 § 2590);
- dotacje dla przedszkoli niepublicznych (391,9 tys. zł w rozdziale 80104 § 2540);
- dotacje dla niepublicznych punktów przedszkolnych (14,6 tys. zł w rozdziale 80106 § 2540);
- wynagrodzenia nauczycieli oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto (174,2 tys. zł w rozdziale 80103 § 4010).

(dowód: akta kontroli str. 343-348, 355-365)

**1.1.6.** W związku z przyznaną w 2013 r. dotacją celową (otrzymaną na podstawie art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty), Prezydent Miasta zwiększył w tym roku plan finansowy przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto, o planowane kwoty wydatków na realizację dodatkowych zajęć (ogółem 15,6 tys. zł), które przed 01.09.2013 r. nie były finansowane przez Miasto, lecz przez rodziców. Dotyczyło to następujących zajęć:

- język angielski (7,2 tys. zł);
- rytmika (2,7 tys. zł);
- tańce<sup>17</sup> (3,0 tys. zł);
- pierwsza pomoc przedmedyczna (2,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

**1.1.7.** W okresie od 01.09.2013 r. przedszkole publiczne prowadzone przez Miasto pobierało od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym opłatę w wysokości 1 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, co było zgodne z art. 14 ust. 5a w związku z ust. 5 pkt 1 i ust. 8 ww. ustawy.

Ponadto przedszkole pobierało opłatę od rodziców za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 5 zł dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 369, 373-382)

**1.1.8.** W przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto w okresie od 01.09.2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 370)

**1.1.9.** Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto wynosiły:

a) w okresie od 01.01 do 30.06.2013 r. (zajęcia finansowane tylko przez rodziców dzieci):

- język angielski – 5,1 tys. zł;
- rytmika – 0,7 tys. zł;
- pierwsza pomoc przedmedyczna – 0,9 tys. zł;
- karate – 0,8 tys. zł;

<sup>16</sup> Z tego: 238,1 tys. zł w dniu 25.09.2013 r., 238,2 tys. zł w dniu 11.10.2013 r. oraz 238,2 tys. zł w dniu 15.11.2013 r.

<sup>17</sup> W okresie od 1.01.2013 do 31.08.2013 r. przedszkole nie prowadziło zajęć dodatkowych z tańca.

b) w okresie od 01.09.2013 r. (zajęcia finansowane przez Miasto):

- język angielski – 2,4 tys. zł;
- rytmika – 0,9 tys. zł;
- pierwsza pomoc przedmedyczna – 0,9 tys. zł;
- tańce – 1,0 tys. zł.

Obniżenie średniomiesięcznych kosztów zajęć z języka angielskiego (z 5,1 tys. zł do 2,4 tys. zł) wynikało ze zmiany sposobu ich organizacji, która polegała na zatrudnieniu w przedszkolu na podstawie umowy o pracę nauczyciela tego języka (wcześniej lekcje organizowała firma). Skutkowało to również zwiększeniem tygodniowego wymiaru zajęć (w zależności od wieku dziecka) z 1 lub 1,5 godziny do – odpowiednio: 2,5 lub 5 godzin. Jednocześnie nauczaniem objęto wszystkie dzieci (wcześniej w zajęciach uczestniczyły niektóre dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 371, 1094-1096)

**1.1.10.** Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji celowej (952,6 tys. zł) rekompensowała w tym roku utracone dochody, w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym – z 2 do 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć (ogółem 49,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 372)

**1.1.11.** Rada Miejska do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od 01.09.2013 r.), nie uchwaliła wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Miasto 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<sup>18</sup> termin na podjęcie uchwały w powyższej sprawie upływa 31.08.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 383)

**1.1.12.** W opinii Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych, w Mieście nie wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1124)

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 opieki<sup>19</sup> określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane Prezydentowi Miasta przez uprawnione podmioty (prowadzące niepubliczne przedszkola), w terminie określonym w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego rok

<sup>18</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

<sup>19</sup> Rozdział 80104 „Przedszkola” § 2540 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

udzielenia dotacji. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wyniosła: w informacjach z 2010 r. – 819, z 2011 r. – 995 i z 2012 r. – 1.265.

(dowód: akta kontroli str. 167-180, 206-217, 247-279, 384-431, 647-670)

**1.2.2.** Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych – nie utrudniała planowania dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 36-44, 1116-1119)

**1.2.3.** W badanym okresie obowiązywał w Mieście tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w następujących uchwałach Rady Miejskiej:

- nr XXXVIII/332/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne;
- nr XIII/99/2011 z dnia 27 października 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne (obowiązuje od 01.01.2012 r.);
- nr XIV/111/2011 z dnia 24 listopada 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne (obowiązuje od 07.01.2012 r.).

W uchwałach 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. uchwałach stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 432-459)

Powyższe uchwały, jako akty prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 460)

Uchwała nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne przewidywała (§ 11 ust. 1) wstrzymanie dotacji dla przedszkola niepublicznego w przypadkach: niezłożenia rocznego rozliczenia przekazanej dotacji (do czasu jego złożenia), złożenia informacji miesięcznej o rzeczywistej liczbie uczniów niezgodnie ze stanem faktycznym, odmowy udostępnienia dokumentacji podczas kontroli oraz stwierdzenia niezgodności tej dokumentacji ze stanem faktycznym (do czasu wyjaśnienia niezgodności). Powyższe uregulowania wykraczały poza zakres upoważnienia określony w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym Rada Miejska mogła jedynie ustalić tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Uchwałą nr XIV/111/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 24 listopada 2011 r. zmieniającą powyższą uchwałę nr XXXVIII/332/2009 skreślono, niezgodne z ustawą

<sup>20</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

o systemie oświaty, postanowienia dotyczące wstrzymania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

W kontrolowanym okresie obowiązywały one od 01.01.2011 r. do 06.01.2012 r. Nie stwierdzono przypadku nieudzielenia w tym czasie dotacji dla przedszkola niepublicznego z powodów wymienionych w tych postanowieniach.

(dowód: akta kontroli str. 432-459, 647-1024)

**1.2.4.** Uchwały dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>21</sup>. Organ ten nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 461-466, 1116-1119)

**1.2.5.** W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto lata 2012 i 2013 (do 31.08).

1.2.5.1. Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w uchwałach budżetowych (na lata 2012 i 2013)<sup>22</sup> nie uwzględniała wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (prowadzonym przez Miasto), pomimo iż wymóg taki został określony w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 206-217, 247-279, 471-514, 592-635)

1.2.5.2. Kwoty dotacji przekazanych w latach 2011-2013 (do 31.08) trzem niepublicznym przedszkolom na uczniów niepełnosprawnych, w przeliczeniu na jednego ucznia, były niższe niż kwoty przewidziane na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto, co było niezgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne.

(dowód: akta kontroli str. 641-1024)

**1.2.6.** W latach 2012 i 2013 (do 31.08) Rada Miejska i Prezydent Miasta dokonali trzykrotnie zmian budżetu Miasta, które miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Mimo powyższego nie zaktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co spowodowało, że wysokość ich była niezgodna z wynikającą z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 471-638)

**1.2.7.** W zakresie przekazywania dotacji dla niepublicznych przedszkoli badaniem objęto środki w łącznej wysokości 13.770,7 tys. zł (w 2011 r. – 4.471,3 tys. zł, w 2012 r. – 5.131,4 tys. zł i w 2013 r. – 4.168,0 tys. zł)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.

<sup>22</sup> Uchwała nr XV/115/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta Tczewa na 2012 rok i uchwała nr XXVII/218/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta Tczewa na 2013 rok.

<sup>23</sup> W 2011 r. – Przedszkole „Akademia Krasnoludków” (490,4 tys. zł), Przedszkole „Chatka Puchatka” (719,8 tys. zł), Przedszkole „Jodelka” (808,4 tys. zł), Przedszkole „Czwóreczka” (763,9 tys. zł), Przedszkole „Jarzębinka” (845,4 tys. zł), Przedszkole „Muszelka” (548,0 tys. zł), Przedszkole „Siedem Darów” (295,4 tys. zł) w 2012 r. – Przedszkole „Akademia Krasnoludków” (471,5 tys. zł), Przedszkole „Chatka Puchatka” (735,7 tys. zł), Przedszkole „Jodelka” (837,6 tys. zł), Przedszkole „Czwóreczka” (773,3 tys. zł), Przedszkole „Jarzębinka” (867,9 tys. zł), Przedszkole „Muszelka” (549,8 tys. zł), Przedszkole „Siedem Darów” (895,6 tys. zł) i w 2013 r. (do 31.08) – Przedszkole „Akademia Krasnoludków” (299,4 tys. zł), Przedszkole „Chatka Puchatka” (452,3 tys. zł), Przedszkole „Jodelka” (557,9 tys. zł), Przedszkole „Czwóreczka” (499,2 tys. zł), Przedszkole „Jarzębinka” (558,3 tys. zł), Przedszkole „Muszelka” (357,6 tys. zł), Przedszkole „Siedem Darów” (590,9 tys. zł),

Analizowane dotacje przekazywane były terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych, z wyjątkiem niżej opisanych przypadków, miesięcznych informacji<sup>24</sup>, sporządzonych przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne, zgodnie ze wzorem określonym w uchwałach Rady Miejskiej w Tczewie<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 647-1024)

**1.2.8.** W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odrzucenia przez Prezydenta Miasta miesięcznej informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, złożonej przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole.

(dowód: akta kontroli str. 647-670)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

1. Wysokość udzielonych w latach 2012 i 2013 (do 31.08) dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niezgodna z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, gdyż przy obliczaniu tych kwot nie uwzględniono wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (prowadzonym przez Miasto).

Do podstawy wyliczenia w ww. latach dotacji przyjęto kwoty – odpowiednio: 1.149,1 tys. zł i 1.136,3 tys. zł, które nie uwzględniały następujących wydatków bieżących ponoszonych w miejskim przedszkolu<sup>26</sup>:

- wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze (odpowiednio: 200,0 tys. zł i 240,0 tys. zł);
- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń terapeutów i opiekunów pracujących z dziećmi niepełnosprawnymi w oddziale integracyjnym (odpowiednio: 190,0 tys. zł i 305,5 tys. zł) oraz innych wydatków poniesionych w 2012 r. w rozdziale 80104 – Przedszkola w wysokości 17,9 tys. zł;
- wydatków związanych z doszkoleniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli (odpowiednio: 6,1 tys. zł i 6,1 tys. zł);
- wydatków związanych z prowadzeniem stołówki przedszkolnej (odpowiednio: 150,7 tys. zł i 162,9 tys. zł).

W wyniku powyższego nastąpiło zaniżenie miesięcznych stawek dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola niepublicznego: w 2012 r. o 213,90 zł (tj. o 50% w stosunku do kwoty ustalonej przez Prezydenta Miasta – 427,50 zł<sup>27</sup>) i w 2013 r. o 259,63 zł (tj. o 63% w stosunku do kwoty ustalonej przez Prezydenta Miasta – 412,91 zł<sup>28</sup>)

(dowód: akta kontroli str. 206-217, 247-279, 469-639)

---

Przedszkole „Tęczowe Przedszkole” (136,3 tys. zł), Przedszkole „Twoja Niania” (154,6 tys. zł), Przedszkole „Niebieskie Migdały” (298,1 tys. zł), Przedszkole „Fantazja” (99,1 tys. zł), Przedszkole „Pan Słonik” (164,3 tys. zł).

<sup>24</sup> W lipcu i sierpniu kwota dotacji obliczana była na podstawie średniej liczby uczniów w przedszkolu w okresie od stycznia do czerwca danego roku, co było zgodne z § 8 ust. 3 uchwały nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne.

<sup>25</sup> Załącznik nr 2 do uchwały nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne oraz załącznik nr 2 do uchwały nr XIII/99/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 27 października 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne.

<sup>26</sup> Wysokość wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto, określona w uchwale budżetowej na 2012 r. wynosiła 1.713,8 tys. zł, z tego: w rozdziale 80104 – 1.557,0 tys. zł, w rozdziale 80146 – 6,1 tys. zł oraz w rozdziale 80148 – 150,7 tys. zł, a w uchwale budżetowej na 2013 r. – 1.850,8 tys. zł, z tego: w rozdziale 80104 – 1.681,9 tys. zł, w rozdziale 80146 – 6,1 tys. zł oraz w rozdziale 80148 – 162,8 tys. zł.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 1/2012 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2012 r.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 1/2013 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2013 r.

Projekty uchwał budżetowych na 2012 r. i na 2013 r.<sup>29</sup> przedłożył Radzie Miejskiej Prezydent Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 469-639)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych oraz Skarbnika Miasta, ustalając podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie uwzględniono:

- wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, ponieważ było to zgodne z interpretacją Ministerstwa Edukacji Narodowej;
- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń terapeutów i opiekunów pracujących z dziećmi niepełnosprawnymi w oddziale integracyjnym, gdyż w Mieście funkcjonowało tylko jedno przedszkole z takim oddziałem. Zatrudnienie w tej placówce dodatkowych pracowników niezbędnych do pracy z dziećmi niepełnosprawnymi, znacznie podwyższyło koszty funkcjonowania przedszkola prowadzonego przez Miasto;
- wydatków związanych z doszkąleniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli oraz prowadzeniem stołówki przedszkolnej, ponieważ zgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikacji wydatków budżetowych, odnosząc się literalnie także do art. 90 ustawy o systemie oświaty, tylko wydatki w rozdziale 80104 – Przedszkola stanowiły podstawę do wyliczenia dotacji. Ponadto na żadnych szkoleniach, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu odpowiedzialni za dotacje dla przedszkoli nie informowano, by przy ich obliczaniu uwzględniać ww. wydatki.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 01.01.2012 r. do 31.08.2013 r.) należało przyjąć, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wszystkie ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto (niezależnie od podstawy ujęcia w budżecie Miasta określonej kategorii wydatków). W świetle przepisów ww. ustawy brak było również podstaw do odejmowania opłat rodziców od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji (nie były one bowiem gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup>). Pomniejszenie podstawy obliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za żywienie wprowadziła dopiero w art. 14 ust. 1 ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>, która weszła w życie z dniem 01.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1113, 1120-1124)

Skarbnik Miasta oświadczyła, że w projekcie budżetu Miasta na 2014 r., do podstawy wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli przyjęto wydatki bieżące miejskiego przedszkola w rozdziałach: 80104 – Przedszkola, 80146 – Doszkąlenie i doskonalenie nauczycieli i 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne, pomniejszone o opłaty wnoszone przez rodziców oraz o wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń terapeutów zatrudnionych w oddziale integracyjnym przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 640)

<sup>29</sup> W protokołach z narady Prezydenta Miasta: nr 26/2011 w dniu 6 grudnia 2011 r. oraz nr 11/2012 w dniu 4 grudnia 2012 r. zapisano m.in., że Prezydent Miasta przyjmuje projekty uchwał Rady Miejskiej w Tczewie w sprawie budżetu Miasta Tczewa odpowiednio na: 2012 r. i 2013 r. i wnosi je na sesje Rady Miejskiej odpowiednio w miesiącu grudniu 2012 r. i 2013 r. Jako osobę odpowiedzialną za zatwierdzenie tych materiałów wskazano Skarbnika Miasta.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

Stwierdzono ponadto, że w latach 2012 i 2013 (do 31.08) nie aktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w związku z dokonywaniem zmian w budżecie Miasta mających wpływ na podstawie ich wyliczenia.

W październiku 2012 r. zmniejszono o 11,3 tys. zł<sup>32</sup> wysokość wydatków bieżących ponoszonych w miejskim przedszkolu (do kwoty 1.702,5 tys. zł), a w listopadzie zwiększono je o 30,0 tys. zł<sup>33</sup> (do kwoty 1.732,5 tys. zł).

W 2013 r. Prezydent Miasta dokonał jednej zmiany w budżecie Miasta, zwiększając o 0,3 tys. zł<sup>34</sup> wysokość wydatków bieżących tej placówki (do kwoty 1.851,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 471-639)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych wynikało m.in., że w 2012 r. po zmniejszeniu w budżecie wydatków przedszkola publicznego nie aktualizowano stawki dotacji, gdyż spowodowałoby to zmniejszenie kwot dotacji dla niepublicznych placówek. W związku z brakiem aktualizacji stawki po zmniejszeniu wydatków odstąpiono także od jej aktualizacji w przypadku zwiększenia wydatków bieżących w budżecie Miasta. W 2013 r. wzrost wydatków w miejskim przedszkolu dotyczył doksztalcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. W konsekwencji nieuwzględnienia powyższych wydatków przy obliczaniu na początku roku kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie dokonano aktualizacji ich wysokości po zmianie budżetu.

Podstawą obliczenia wysokości dotacji są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, co zdaniem NIK oznacza konieczność dokonania odpowiedniego przeliczenia wysokości dotacji, gdy w trakcie roku budżetowego zmienione zostały kwoty wydatków bieżących przedszkoli publicznych. W przypadku zmian w trakcie roku budżetowego poziomu wydatków stanowiących podstawę do ustalenia stawki przysługującej dotacji, wysokość przekazanych niepublicznym przedszkolom środków, bez ich przeliczenia, powoduje również naruszenie dyspozycji wynikającej z uchwały Rady Miejskiej, w której nakazano, aby dotację wypłacać w wysokości 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 640, 1120-1124)

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było zaniżenie wysokości udzielonych dotacji: w 2012 r. siedmiu przedszkolom – ogółem o kwotę 2.557,6 tys. zł<sup>35</sup>, a w 2013 r. (do 31.08) 12 przedszkolom – łącznie o 2.591,8 tys. zł<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 471-639)

## 2. Wysokość dotacji przekazanych dla niepublicznych przedszkoli na uczniów niepełnosprawnych (w 2012 r. – jeden, a w 2013 r. – dwóch), w przeliczeniu na

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 318/2012 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 24 października 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta Tczewa na 2012 r.

<sup>33</sup> Uchwała nr XXVI/205/2012 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta Tczewa na rok 2012.

<sup>34</sup> Decyzja Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 29 maja 2013 r.

<sup>35</sup> Różnica pomiędzy dotacją udzieloną a należną, wynikająca z wydatków bieżących w rozdziale 80104 wyniosła 1.860.567,41 zł (z tego: 894.008,40 zł dotyczyło nieuwzględnienia wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, 849.337,84 zł – nieuwzględnienia wydatków związanych z prowadzeniem oddziału integracyjnego, a 117.221,17 zł – pozostałych wydatków w tym rozdziale), w rozdziale 80146 – 27.112,88 zł i w rozdziale 80148 – 669.906,78 zł.

<sup>36</sup> Różnica pomiędzy dotacją udzieloną a należną, wynikająca z wydatków bieżących w rozdziale 80104 wyniosła 1.899.638,09 zł (z tego: 835.733,43 zł dotyczyło nieuwzględnienia wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, a 1.063.904,66 zł z nieuwzględnienia wydatków związanych z prowadzeniem oddziału integracyjnego), w rozdziale 80146 – 21.800,17 zł i w rozdziale 80148 – 567.026,11 zł.

jednego ucznia, była niższa od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto. Było to niezgodne z art. 90 ust. 2b ww. ustawy oraz § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne.

Kwoty, w ramach subwencji dla Miasta, środków przewidzianych na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola wyniosły w 2012 r. 20.065,63 zł (waga 4<sup>37</sup>), zaś w 2013 r. (do 31.08) – 32.734,40 zł (waga 9,5<sup>38</sup>) i 13.782,88 zł (waga 4), natomiast kwoty przekazane przez Urząd dotacji na niepełnosprawnych uczniów przedszkoli niepublicznych wyniosły w 2012 r. 19.769,64 zł (mniej o 295,99 zł, tj. 1,5%), a w 2013 r. (do 31.08) – odpowiednio: 32.699,52 zł (mniej o 34,88 zł, tj. 0,1%) i 13.768,16 zł (mniej o 14,72 zł, tj. 0,1 %).

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu<sup>39</sup>, różnica pomiędzy kwotą przyznaną Miastu, a wysokością dotacji przekazanej przedszkolom niepublicznym wynikała z nieuwzględnienia wskaźnika korygującego Di<sup>40</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 643-1024, 1088-1093)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych, z uwagi na to, że wskaźnik korygujący Di ma umożliwiać przekazywanie relatywnie wyższych kwot subwencji do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli (zatrudnionych we wszystkich placówkach publicznych prowadzonych przez Miasto) o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy, niż średnia w skali kraju uznano, że nie powinien być on uwzględniany w wysokości dotacji przekazywanej przedszkolom niepublicznym na uczniów niepełnosprawnych.

W ocenie NIK powyższe stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty dotacja dla przedszkola na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości nie niższej, niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, a zatem kwota przyznana Miastu, która uwzględnia powyższy wskaźnik korygujący.

(dowód: akta kontroli str. 36-44, 1125-1127)

3. Urząd nie żądał od osób prowadzących niepubliczne przedszkola uzupełnienia miesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, mimo iż część z nich nie zawierała wszystkich danych określonych w załączniku nr 2 do uchwały nr XXXVIII/332/2009 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne oraz w załączniku nr 2 do uchwały nr XIII/99/2011 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 27 października 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne.

<sup>37</sup> Uczniowie niepełnosprawni bez autyzmu i niepełnosprawności sprzężonych.

<sup>38</sup> Uczniowie niepełnosprawni z autyzmem i niepełnosprawnościami sprzężonymi.

<sup>39</sup> Zgodnie z zakresem czynności i odpowiedzialności z 03.10.2011 r. do obowiązków Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu należało koordynowanie zadań związanych z dotowaniem placówek oświatowych prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne.

<sup>40</sup> Wskaźnik określony dla Miasta w metryczce subwencji oświatowej na 2011 r. – 1,0275575485 i na 2012 r. – 1,0149689617.

Spośród 205 złożonych w analizowanym okresie dokumentach, w 100 (48,8%) brak było informacji o liczbie uczniów z orzeczeniami do kształcenia specjalnego, a w 32 (15,6%) o liczbie uczniów zamieszkałych na terenie innych gmin.

Inspektor ds. edukacji w Wydziale Edukacji Urzędu, odpowiedzialna za weryfikację składanych do Urzędu ww. dokumentów<sup>41</sup> wyjaśniła m.in., że w przypadku niewypełnienia rubryki dotyczącej informacji o liczbie uczniów z orzeczeniami do kształcenia specjalnego uznała, że świadczy to o braku takich uczniów, a weryfikacji liczby dzieci z orzeczeniami do kształcenia specjalnego dokonywała na podstawie danych z systemu informacji oświatowej, według stanu na dzień 30 września każdego roku. W zakresie braku informacji o liczbie uczniów zamieszkałych na terenie innych gmin wyjaśniła, że dyrektorzy przedszkoli zostali poinformowani o konieczności składania dodatkowej informacji o dzieciach uczęszczających do ich placówek, a zamieszkałych na terenie innej gminy. W przypadku, gdy dodatkowa informacja nie została złożona, a w informacji o rzeczywistej liczbie uczniów rubryki dotyczące tych danych nie zostały wypełnione przyjęła, że takich dzieci w placówce nie ma.

Powyższe wyjaśnienia, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiają nieprzestrzegania w pełni postanowień ww. uchwał Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 54-59, 647-670, 1097-1103, 1132)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>42</sup> działalność Urzędu w badanym obszarze, przede wszystkim ze względu na udzielanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli w wysokościach niezgodnych z przepisami.

## 2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

### 2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

*Opis stanu faktycznego*

2.1.1. Przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto<sup>43</sup> terminowo przekazały do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte kontrolą w tym zakresie sprawozdania za poszczególne miesiące 2011 r., 2012 r. i 2013 r. (do 31.08) oraz sprawozdania roczne za lata 2011 i 2012 złożono Prezydentowi Miasta w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>44</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1026)

2.1.2. Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Wydziału Budżetu i Podatków Urzędu<sup>45</sup>. Było to zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Pracownicy ww. Wydziału korzystali z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia), poprzez każdorazowe sprawdzenie zgodności planu finansowego jednostki z planem

<sup>41</sup> Zakres czynności pracownika z dnia 30.12.2011 r.

<sup>42</sup> Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>43</sup> Do 31.08.2011 r. funkcjonowały dwa przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

<sup>45</sup> W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono dla Wydziału Budżetu i Podatków obowiązek przyjmowania, weryfikowania i zatwierdzania sprawozdań finansowych nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

wydatków budżetowych Urzędu, a także wykonania wydatków pod kątem przekroczeń planu bądź zaangażowania środków budżetowych. Ponadto weryfikując sprawozdania kwartalne przedszkoli żądano dodatkowo przedłożenia wydruków z ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str.12-35, 60-63, 1027-1032)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **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 (opisane w pkt 1.2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszały przepisów art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty.

W uchwałach tych uwzględniono zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 432-459)

**2.2.2.** Uchwały dotyczące trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, która nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 461-466, 1116-1119)

**2.2.3.** Uchwała w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne określała termin rozliczenia przekazanej dotacji (do 20 stycznia następnego roku), zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu oraz wzór formularza rocznego rozliczenia dotacji.

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Miasta badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 9.602,7 tys. zł (w 2011 r. – 4.471,3 tys. zł, w 2012 r. – 5.131,4 tys. zł), udzielone wszystkim siedmiu przedszkolom niepublicznym w latach 2011<sup>46</sup> i 2012<sup>47</sup>.

W wyniku badania stwierdzono, że rozliczeń dotacji dla niepublicznych przedszkoli dokonano w terminie określonym w § 9 ust. 1ww. uchwały, z wykorzystaniem wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały.

Ponadto stwierdzono, że w każdym z badanych lat cztery przedszkola rozliczyły kwoty dotacji w wysokościach otrzymanych, a pozostałe trzy – w wysokościach niższych od kwot otrzymanych.

(dowód: akta kontroli str. 432-459, 1033-1060)

*Ustalone nieprawidłowości*

Urząd w sposób niewłaściwy rozliczył dotacje udzielone dla trzech przedszkoli w 2011 r. i dla trzech w 2012 r.

<sup>46</sup> Przedszkole „Akademia Krasnoludków” (490,4 tys. zł), Przedszkole „Chatka Puchatka” (719,8 tys. zł), Przedszkole „Jodełka” (808,4 tys. zł), Przedszkole „Czwóreczka” (763,9 tys. zł), Przedszkole „Jarzębinka” (845,4 tys. zł), Przedszkole „Muszelka” (548,0 tys. zł) i Przedszkole „Siedem Darów” (295,4 tys. zł).

<sup>47</sup> Przedszkole „Akademia Krasnoludków” (471,5 tys. zł), Przedszkole „Chatka Puchatka” (735,7 tys. zł), Przedszkole „Jodełka” (837,6 tys. zł), Przedszkole „Czwóreczka” (773,3 tys. zł), Przedszkole „Jarzębinka” (867,9 tys. zł), Przedszkole „Muszelka” (549,8 tys. zł), Przedszkole „Siedem Darów” (895,6 tys. zł).

Ze złożonych przez osoby prowadzące ww. placówki rocznych rozliczeń wynikało, że wysokość otrzymanych i wykorzystanych dotacji była niższa łącznie – odpowiednio o: 2,1 tys. zł i 5,6 tys. zł od kwot faktycznie przekazanych z budżetu Miasta. Pomimo tego Urząd nie podjął działań w celu doprowadzenia do zgodności kwot wynikających ze złożonych rozliczeń dotacji z kwotami przekazanymi z budżetu Miasta.

Z wyjaśnień inspektora ds. edukacji w Wydziale Edukacji Urzędu, odpowiedzialnego za weryfikację rocznych rozliczeń dotacji wynikało m.in., że przy weryfikacji tych rozliczeń brał pod uwagę kwotę dotacji należną na dany rok, a nie kwotę przekazaną dla przedszkola (uwzględniającą ewentualne rozliczenia dotacji z innych okresów).

Ponadto ww. pracownik Urzędu wyjaśnił, iż taki sposób rozliczania dotacji był niewłaściwy i począwszy od 2013 r. za prawidłowe uznawane będzie rozliczenie dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 54-59, 1033-1060, 1097-1103)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

### 3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

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

- uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli oraz zakresu kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne<sup>48</sup>;
- zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie ustalania wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2011 r., 2012 r. i 2013 r.<sup>49</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miejskiej Tczew<sup>50</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem w Gminie Miejskiej Tczew<sup>51</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie ustalania procedur kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Tczewie<sup>52</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1062)

W zakresie czynności i odpowiedzialności Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu<sup>53</sup> określono obowiązek koordynowania zadań związanych z dotowaniem placówek

<sup>48</sup> Uchwała nr XXXVIII/332/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji udzielonych szkołom i przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne (ze zm.).

<sup>49</sup> Zarządzenie nr 27/2011 Prezydenta Miasta Tczewa z 4 stycznia 2011 r. w sprawie ustalania wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2011 r., Zarządzenie nr 1/2012 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustalania wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2012 r. oraz zarządzenie nr 1/2013 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie ustalania wysokości dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne niż Gmina Miejska Tczew osoby prawne i fizyczne na 2013 r.

<sup>50</sup> Zarządzenie nr 472/2011 Prezydenta Miasta Tczewa z 15 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miejskiej Tczew.

<sup>51</sup> Zarządzenie nr 379/2012 Prezydenta Miasta Tczewa z 17 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem w Gminie Miejskiej Tczew.

<sup>52</sup> Zarządzenie nr 153/2013 Prezydenta Miasta Tczewa z 19 czerwca 2013 r. w sprawie ustalania procedur kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Tczewie.

<sup>53</sup> Zakres czynności i odpowiedzialności z 30.12.2011 r.

oświatowych prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne oraz nadzorowanie spraw związanych z planowaniem i realizacją budżetu przedszkoli. W zakresie czynności inspektora ds. edukacji w ww. Wydziale<sup>54</sup>, który weryfikował miesięczne informacje przedszkoli niepublicznych o rzeczywistej liczbie uczniów, a także sprawdzał poprawność składanych przez przedszkola niepubliczne rocznych rozliczeń z otrzymanych dotacji, określono zadanie koordynowania zadań związanych z dotowaniem placówek oświatowych publicznych prowadzonych przez osoby prawne oraz placówek niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 45-59)

**3.2.** System kontroli zarządczej w obszarach: przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym oraz ich rozliczenia nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie wysokości dotacji przekazanych niepublicznym przedszkolom, w tym na uczniów niepełnosprawnych, oraz ich rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 643-1024, 1033-1060)

**3.3.** W badanym okresie w Mieście prowadzono audyt wewnętrzny, którym nie objęto wykorzystania i rozliczenia środków publicznych przez przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 12-35, 1116-1119)

**3.4.** Pracownicy Urzędu w okresie objętym kontrolą przeprowadzili trzy kontrole w miejskich przedszkolach publicznych i 24 w przedszkolach niepublicznych. Zakres tych kontroli obejmował m.in. rozliczenie otrzymanych dotacji z budżetu Miasta oraz sprawdzenie liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli (przedszkola niepubliczne), a także sprawdzenie realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w poprzednim roku. Dwie kontrole w 2011 r. w przedszkolach publicznych dotyczyły również ich działalności po zmianie formy organizacyjnej z zakładu budżetowego na jednostkę budżetową.

W wyniku powyższych kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

a) w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto:

- niedopełnienie obowiązku zapewnienia należytego funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej;
- nieprowadzenie dostatecznej analizy odpłatności rodziców za przedszkole oraz niepodejmowanie wszystkich niezbędnych działań prawnych poprzedzających umorzenie tych należności;

b) w przedszkolach niepublicznych:

- niedopłaty lub nadpłaty należnych dotacji;
- niezgodności w zakresie liczby dzieci uczęszczających faktycznie do przedszkola, a liczbą dzieci wykazywanych w miesięcznych informacjach;
- brak bieżącego aktualizowania danych dotyczących miejsca zamieszkania dziecka określonego w karcie zgłoszenia dziecka i w umowie z przedszkolem, w przypadku jego zmiany.

Z odpowiedzi na wydane zalecenia pokontrolne wynika, że zostały one zrealizowane (m.in. dokonano zwrotów na rachunek Miasta nienależnej kwoty dotacji, dokonano korekt informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, zobowiązano się do bieżącej kontroli adresów zamieszkania uczniów uczęszczających do przedszkola).

(dowód: akta kontroli str. 1063-1074)

**3.5.** Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1119)

<sup>54</sup> Zakres czynności i odpowiedzialności z 30.12.2011 r.

Stwierdzone i opisane w pkt 1.2 i 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym oraz ich rozliczania nie był w pełni skuteczny. Ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 432-459, 469-639, 641-967, 1033-1060)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada prezydent miasta (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta ds. społecznych, przyczynami nieskuteczności kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym (nieprawidłowości w informacjach miesięcznych o liczbie dzieci i w rocznych rozliczeniach dotacji) były zmiany organizacyjne w Wydziale Edukacji (pracownik odpowiadający za weryfikację danych zawartych w informacjach miesięcznych o liczbie dzieci oraz weryfikację rocznych rozliczeń dotacji pełnił jednocześnie obowiązki naczelnika Wydziału, a następnie powierzono mu obowiązki naczelnika Wydziału). Wobec powyższego zadania związane z udzielaniem, rozliczaniem i kontrolą dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano innemu pracownikowi Wydziału, który zaczął przygotowywać się (poprzez udział w szkoleniach) do realizacji tego zadania. W tym samym czasie zatrudniono w wydziale innego pracownika, który przejmował zadania od naczelnika Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 36-44, 1130-1131)

Ocena cząstkowa

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

## 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 Kontroli<sup>55</sup>, wnosi o:

- 1) uwzględnianie w podstawie obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (prowadzonym przez Miasto) w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Miasta, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto;
- 2) aktualizowanie stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w przypadku zmian w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym;
- 3) wzmocnienie nadzoru nad obliczaniem wysokości i rozliczaniem dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a także rozważenie wprowadzenia dodatkowych

<sup>55</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

mechanizmów kontrolnych zapewniających prawidłową realizację zadań w obszarach objętych badaniami NIK, 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 Gdańsku.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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.

Gdańsk, dnia 27 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy  
Krystian Kułaga  
doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Milena Szymańska  
inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*