



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-009-07/2013  
P/13/142

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88834 z dnia 27.11.2013 r. 2. Milena Szymańska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88840 z dnia 09.12.2013 r. 3. Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11930. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sopotu, ul. Kościuszki 25/27, 81-704 Sopot (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność kontrolowanej jednostki dotyczącą finansowania w latach 2011-2013 z budżetu Miasta Sopotu przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej w powyższym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych oraz terminowe przekazywanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli i przestrzeganie trybu ich rozliczania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieuwzględniania w analizowanym okresie (od 01.01.2011 r. do 31.08.2013 r.) przy obliczaniu wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta Sopotu (dalej: „Miasto”) wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych oraz nieaktualizowaniu w tych latach stawek dotacji, w związku ze zmianami w budżecie Miasta wydatków bieżących przedszkoli publicznych i zmianami liczby uczniów w tych przedszkolach. Na skutek powyższego zaniżono wysokość udzielonych dotacji łącznie o 602,2 tys. zł;
- niepodjęcia działań w celu ustalenia przez Radę Miasta w uchwale dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych terminu rozliczania dotacji;
- nieprzekazania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, jako organowi nadzoru w zakresie spraw finansowych, dwóch uchwał Rady Miasta dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

<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 funkcjonowało, według stanu na dzień 30.09.2013 r., siedem przedszkoli publicznych<sup>2</sup> i cztery niepubliczne, a ponadto jeden publiczny i cztery niepubliczne punkty przedszkolne. Dodatkowo w niepublicznej szkole podstawowej działały dwa oddziały przedszkolne, a w publicznej szkole – jeden oddział przedszkolny.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym<sup>3</sup> w Mieście zwiększyła się z 903 w roku szkolnym 2011/2012 do 1.066 w roku 2013/2014, tj. o 18,1%.

(dowód: akta kontroli str. 93)

Wydatki budżetowe poniesione przez Miasto na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 26.105,5 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 8.285,5 tys. zł (97,7% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 8.346,3 tys. zł<sup>4</sup> (99,4%) i w 2013 r. – 9.473,7 tys. zł (96,5%).

Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 22.633,1 tys. zł<sup>5</sup> (98,9% planu), a przedszkola niepubliczne – 3.472,5 tys. zł<sup>6</sup> (91,4%).

(dowód: akta kontroli str. 94)

#### 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 uchwały nr XL/474/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu, szczegółowości projektu uchwały budżetowej, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli, oszacowywano na podstawie materiałów planistycznych, w tym m.in. planów wydatków bieżących, uzasadnienia planowanych wydatków bieżących, analizy planowanych wynagrodzeń nauczycieli i pracowników administracji i obsługi, wykazu wydatków na programy remontowe i zakupy inwestycyjne, sporządzonych przez dyrektorów tych placówek z wykorzystaniem wzorów ustalonych w ww. zarządzeniach.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013<sup>8</sup> nie odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek.

<sup>2</sup> Przedszkole nr 1, Przedszkole nr 2, Przedszkole nr 4, Przedszkole nr 5, Przedszkole nr 8, Przedszkole nr 10, Przedszkole z Oddziałami Integracyjnymi nr 12, dla których organem prowadzącym było Miasto.

<sup>3</sup> Według stanu 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. – 7.239,6 tys. zł, w 2012 r. – 7.410,0 tys. zł i w 2013 r. – 7.983,5 tys. zł.

<sup>6</sup> Z tego: w 2011 r. – 1.046,0 tys. zł, w 2012 r. – 936,3 tys. zł i w 2013 r. – 1.490,2 tys. zł.

<sup>7</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta: nr 1210/2010 z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie przygotowania materiałów planistycznych do projektu budżetu miasta Sopotu na 2011 r., nr 276/2011 z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przygotowania materiałów planistycznych do projektu budżetu miasta Sopotu na 2012 r., nr 664/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przygotowania materiałów planistycznych do projektu budżetu miasta Sopotu na 2013 r.

<sup>8</sup> Uchwały Rady Miasta: nr IV/12/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2011, nr XV/160/2012 z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2012 oraz nr XXIV/319/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2013.

Przyjęcie w budżetach Miasta na powyższe lata niższych kwot planowanych wydatków od zaproponowanych przez dyrektorów przedszkoli odpowiednio o: 10,7% (855,1 tys. zł), 3,9% (282,1 tys. zł) i 1,2 %, (95,6 tys. zł) wynikało, jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, z analizy zgłaszanych wydatków pod kątem faktycznych potrzeb, ich celowości i pilności poniesienia w danym roku, a także z możliwymi do uzyskania w danym roku dochodami, które prowadziły do obniżenia zaplanowanych wydatków na dany rok budżetowy w stosunku do zgłaszanego poziomu wydatków przez dyrektorów placówek.

(dowód: akta kontroli str. 96-153, 1172-1175)

**1.1.2.** Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego utrudniała – zdaniem Prezydenta Miasta – planowanie wydatków przedszkoli publicznych, ze względu na brak wiarygodnych danych dotyczących sytuacji organizacyjnej, która będzie obowiązywać w tych placówkach w okresie od września do grudnia następnego roku, w tym zmian w nowym roku szkolnym w etatyzacji zatrudnionych pracowników i konieczności zmniejszenia lub zwiększenia liczby oddziałów przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1167)

**1.1.3.** Środki na wydatki budżetowe przekazywane były przedszkolom publicznym na podstawie pisemnych zapotrzebowań, zgłaszanych przez te placówki, w podziale na kwoty: wynagrodzenia dla pracowników administracji i obsługi oraz nauczycieli, składki ZUS, podatek dochodowy oraz przewidywane wydatki rzeczowe na dany miesiąc. Obowiązek składania tych wniosków nie wynikał z pisemnych regulacji wewnętrznych.

W zakresie zgodności przekazywanych przez Urząd środków budżetowych ze zgłaszanymi przez przedszkola potrzebami, badaniem objęto w każdym roku trzy losowo wybrane miesiące<sup>9</sup>. Stwierdzono, że Urząd przekazywał przedszkolom publicznym środki finansowe w terminach i kwotach wnioskowanych.

(dowód: akta kontroli str. 155-424)

**1.1.4.** Miastu przyznana została w 2013 r., na podstawie art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>10</sup>, dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w kwocie 407,0 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)<sup>11</sup> oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta (983), 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. 1181-1185)

**1.1.5.** Do dnia 31.12.2013 r. Miasto otrzymało środki dotacji w wysokości 407,0 tys. zł<sup>12</sup>. Przeznaczyło je na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli publicznych, w tym związane z kontynuacją zajęć z języka angielskiego, logopedii, rytmiki, zajęć korekcyjnych na kwotę 34,0 tys. zł (300,4 tys. zł w rozdziale 80104, §§ 4010, 4110 i 4120);
- dotacje dla przedszkoli niepublicznych (74,5 tys. zł w rozdziale 80104 § 2540);

<sup>9</sup> Luty, wrzesień i październik w 2011 r., luty, kwiecień i czerwiec w 2012 r. oraz luty, maj i sierpień w 2013 r.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>11</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 ze zm.).

<sup>12</sup> Z tego: 101,75 tys. zł w dniu 25.09.2013 r., 101,75 tys. zł w dniu 11.10.2013 r., 101,75 tys. zł w dniu 15.11.2013 r. oraz 101,75 tys. zł w dniu 15.11.2013 r.

- dotacje dla niepublicznych punktów przedszkolnych (22,8 tys. zł w rozdziale 80106 § 2540);
- dotację dla niepublicznej szkoły podstawowej na prowadzenie oddziałów przedszkolnych w (7,4 tys. zł w rozdziale 80103 § 2540);
- wynagrodzenie nauczyciela w przedszkolu publicznym specjalnym w Zespole Szkół Specjalnych nr 5 prowadzonym przez Miasto (1,9 tys. zł w rozdziale 80105 § 4010).

(dowód: akta kontroli str. 457)

**1.1.6.** W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją celową Prezydent Miasta zwiększył w tym roku plany finansowe przedszkoli publicznych o planowane kwoty wydatków na poszerzenie oferty przedszkoli<sup>13</sup>, tj. na realizację dodatkowych zajęć, które przed 01.09.2013 r. były finansowane przez rodziców. Dotyczyło to zajęć z języka angielskiego (6,4 tys. zł) i rytmiki (2,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 458-481, 484)

**1.1.7.** W okresie od 01.09.2013 r. prowadzone przez Miasto przedszkola publiczne pobierały 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 przedszkola pobierały opłatę od rodziców za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 6 zł dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 482)

**1.1.8.** W przedszkolach publicznych w okresie od 01.09.2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 483)

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

a) od stycznia do czerwca:

- język angielski – 9,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci – 6,4 tys. zł i Miasto – 3,1 tys. zł);
- logopedia – 4,0 tys. zł (zajęcia finansowane przez Miasto);
- gimnastyka korekcyjna – 1,2 tys. zł (zajęcia finansowane przez Miasto);
- rytmika – 2,6 tys. zł (zajęcia finansowane przez Radę Rodziców);
- kółko artystyczne – 0,8 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci);
- taniec towarzyski – 1,0 tys. zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci);

b) od września (zajęcia finansowane przez Miasto):

- język angielski – 6,0 tys. zł;
- logopedia – 4,7 tys. zł;
- gimnastyka korekcyjna – 1,2 tys. zł;
- rytmika – 2,2 tys. zł.

Obniżenie średniomiesięcznych kosztów zajęć z języka angielskiego (z 9,5 tys. zł do 6,0 tys. zł), spowodowane było zmniejszeniem tygodniowej liczby godzin zajęć dydaktycznych.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Oświaty Urzędu wynikało, że zmniejszenie wymiaru tych zajęć związane było ze stanowiskiem Ministerstwa Edukacji

<sup>13</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Sopotu w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2013: nr 1081/2013 z dnia 21 października 2013 r., nr 1097/2013 z dnia 13 listopada 2013 r. oraz nr 1107/2013 z dnia 28 listopada 2013 r.

Narodowej, zgodnie z którym zaniechano prowadzenia zajęć, które przed wrześniem 2013 r. opłacane były przez rodziców. Od września nauka języka angielskiego opłacana była z budżetu Miasta, zgodnie z możliwościami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 484, 1186)

**1.1.10.** Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji celowej (407,0 tys. zł) rekompensowała w tym roku utracone dochody, w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (ogółem 396,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 485)

**1.1.11.** Rada Miasta podjęła, na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od 01.09.2013 r.), uchwałę nr XXXI/430/2013 z dnia 6 września 2013 r. w sprawie zasad odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Miasta Sopot.

Uchwała ta zmniejszyła wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięć godzin dziennie – z 2,70 zł (za pierwszą, drugą i trzecią godzinę powyżej pięciu godzin) i 1,50 zł (za każdą kolejną godzinę) do 1 zł za godzinę zajęć.

Rada Miasta określiła również, zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

W myśl postanowień ww. uchwały rodziny znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej mogą ubiegać się w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie (dalej: „MOPS”) o dotację do opłaty za korzystanie z usług przedszkola, w zakresie przekraczającym pięć godzin dziennie. Ponadto wysokość opłaty wynoszącej 1 zł za każdą godzinę zajęć w czasie przekraczającym pięć godzin dziennie może być obniżona do 50% w przypadku korzystania z usług przedszkola przez drugie dziecko z jednej rodziny, natomiast przez trzecie i następne do 25%, pod warunkiem, że rodzice (opiekunowie prawni) wykażą dochód mniejszy niż kryterium dochodowe na osobę w rodzinie w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>14</sup>.

W 2013 r. złożono do MOPS 30 wniosków o dopłatę za korzystanie z usług przedszkoli. Z pomocy finansowej skorzystali rodzice 30 uczniów, a łączna kwota dofinansowania wyniosła 40,1 tys. zł.

Ponadto ośmiu rodzicom dzieci obniżono o 50% opłatę z tytułu korzystania z usług przedszkola przez drugie dziecko z jednej rodziny (ogółem o 1,3 tys. zł). Nie było przypadku obniżenia w tym okresie powyższej opłaty do 25% jej podstawowej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 486-487, 1188-1189)

**1.1.12.** W Mieście wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. W opinii Pana Prezydenta dotyczyły one konieczności wprowadzenia zmian organizacyjnych polegających na włączeniu rytmiki do zajęć finansowanych z budżetu Miasta oraz odstąpienia od części zajęć dotychczas opłacanych przez rodziców, co spowodowało nieznaczne zubożenie zajęć edukacyjnych w przedszkolach publicznych.

---

<sup>14</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

Od 01.09.2013 r. w publicznych przedszkolach nie organizowano kółek artystycznych i zajęć z tańca towarzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 484, 1162-1168)

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>15</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 udzielenia dotacji. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wyniosła: w informacjach z 2010 r. – 104<sup>16</sup> i 112<sup>17</sup>, z 2011 r. – 158<sup>18</sup> i z 2012 r. – 204<sup>19</sup> oraz 231<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 488-497)

**1.2.2.** Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego utrudniała – według wyjaśnień Prezydenta Miasta – planowanie dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli, ze względu na brak jednoznacznych i wiarygodnych danych dotyczących planowanej liczby dzieci w przedszkolach niepublicznych, co powodowało, że plan finansowy bardzo często odbiegał od jego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1167)

**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 uchwale nr XLII/547/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż m. Sopot.

W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr XXXIV/472/2013 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie m. Sopotu przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż m. Sopot. Uchwałę przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

W ww. 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.

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

<sup>16</sup> W okresie od 01.01 do 31.08.2011 r.

<sup>17</sup> W okresie od 01.09 do 31.12.2011 r.

<sup>18</sup> W okresach od 01.01 do 31.08.2012 r. i od 01.09 do 31.12.2012 r.

<sup>19</sup> W okresie od 01.01 do 31.08.2013 r.

<sup>20</sup> W okresie od 01.09 do 31.12.2013 r.

Przyjęta w ww. uchwałach stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.  
(dowód: akta kontroli str. 502-525)

Uchwałę nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r., jako akt 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>21</sup>. Uchwała nr XXXIV/472/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 526)

Postanowienia zawarte w § 10 ust. 1 załącznika nr 1 do ww. uchwały Rady Miasta nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. przewidywały możliwość udzielenia dotacji organowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne bez złożenia wniosku, jeżeli korzystał z dotacji w danym roku budżetowym, a dane nie uległy zmianie. Uregulowania te naruszały art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że warunkiem przyznania przez gminę dotacji jest podanie organowi właściwemu do jej udzielania planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Dostosowanie trybu udzielania dotacji do wymogów ustawowych nastąpiło w ww. uchwale Rady Miasta nr XXXIV/472/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r.

W badanym okresie nie stwierdzono przypadku niezłożenia przez organ prowadzący przedszkole niepubliczne informacji o planowanej liczbie uczniów (w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 488-497, 502-525, 1181-1185)

**1.2.4.** Urząd nie przekazał ww. uchwał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej: „RIO”), co było niezgodne z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym<sup>22</sup>. Uchwały te przekazano Wojewodzie Pomorskiemu.

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że z informacji telefonicznej jaką uzyskał w RIO wynikało, że organ ten otrzymał od Wojewody ww. uchwały. W stosunku do uchwały nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. RIO nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych, natomiast uchwała nr XXXIV/472/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. była w trakcie procedury badania.

(dowód: akta sprawy str. 502-525, 1172-1177)

**1.2.5.** W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto lata 2011–2013 (do 31.08).

1.2.5.1. Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013)<sup>23</sup> nie uwzględniała wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, pomimo wymogu określonego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 632-676, 764-804, 945-986)

1.2.5.2. Kwoty dotacji przekazanych w analizowanym okresie czterem niepublicznym przedszkolom na uczniów niepełnosprawnych, w przeliczeniu

<sup>21</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.).

<sup>23</sup> Uchwały Rady Miasta: nr IV/12/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2011, nr XV/160/2012 z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2012 oraz nr XXIV/319/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2013.

na jednego ucznia<sup>24</sup>, były wyższe od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ww. ustawy. Tym niemniej uchwała nr XLII/547/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż m. Sopot nie przewidywała udzielania na uczniów niepełnosprawnych dotacji w kwotach wyższych niż przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto nie przewidywała. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do tej uchwały niepublicznym przedszkolom przysługiwała dotacja na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 502-512, 1060-1079)

**1.2.6.** W latach 2011-2013 (do 31.08) Rada Miasta i Prezydent Miasta dokonali 27 zmian budżetu Miasta, które miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Zmianie ulegała także liczba uczniów w przedszkolach publicznych. Mimo tych zmian nie zaktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co spowodowało, że ich wysokość była niezgodna z wynikającą z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 632-1059)

**1.2.7.** W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 3.042,0 tys. zł, (w 2011 r. – 779,3 tys. zł, w 2012 r. – 936,3 tys. zł i w 2013 r. – 1.326,4 tys. zł)<sup>25</sup>.

Dotacje te przekazywane były terminowo (do końca każdego miesiąca), uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych miesięcznych informacji, sporządzonych przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne, zgodnie ze wzorem określonym w uchwale Rady Miasta<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1089)

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

(dowód: akta kontroli str. 1080-1089)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Uchwały Rady Miasta dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli: nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. oraz nr XXXIV/472/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. nie zostały przekazane RIO, jako

<sup>24</sup> Dotacja na jednego ucznia niepełnosprawnego w przedszkolach niepublicznych określana była na podstawie metryczek subwencji oświatowej przez Prezydenta Miasta w zarządzeniach: nr 188/2011 z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu, nr 379/2011 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 188/2011, nr 595/2012 z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu, nr 743/2012 z dnia 11 października 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 595/2012, nr 937/2013 z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu.

<sup>25</sup> W 2011 r. – Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (343,5 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (197,1 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (238,7 tys. zł), w 2012 r. – Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (488,5 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (199,8 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (248,0 tys. zł) i w 2013 r. (do 30.11) – Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (592,7 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (203,5 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (277,3 tys. zł) oraz Chrześcijańskie Przedszkole Montessori (252,9 tys. zł).

<sup>26</sup> Wzór miesięcznej informacji o liczbie uczniów stanowił załącznik nr 3 do uchwały nr XLII/547/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż m. Sopot.

organowi nadzoru w zakresie spraw finansowych. Było to niezgodne z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym.

Z wyjaśnień Skarbnika Miasta wynikało, że powyższe uchwały omyłkowo znalazły się wśród uchwał przekazanych Wojewodzie Pomorskiemu.

(dowód: akta sprawy str. 502-525, 1172-1177)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

1. Wysokość udzielonych w latach 2011-2013 (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 przedszkolach publicznych.

Do podstawy wyliczenia w ww. latach dotacji przyjęto kwoty – odpowiednio 5.846,0 tys. zł, 5.668,7 tys. zł i 6.413,2 tys. zł, które nie uwzględniały następujących wydatków ponoszonych w miejskich przedszkolach:

- mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze (odpowiednio: 1.262,2 tys. zł, 1.261,2 tys. zł i 1.372,2 tys. zł.);
- związanych z doksztalaniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli (18,5 tys. zł w 2011 r. i 27,4 tys. zł w 2013 r.).

Spowodowało to zaniżenie miesięcznych stawek dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola niepublicznego: w 2011 r. o 111,00 zł (tj. o 21,7% w stosunku do kwoty ustalonej przez Prezydenta Miasta – 511,97 zł<sup>27</sup>), w 2012 r. o 110,43 zł (tj. o 21,7% w stosunku do kwoty 508,31 zł<sup>28</sup>) i w 2013 r. o 128,17 zł (tj. o 23,2% w stosunku do kwoty 552,87 zł<sup>29</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 620-639, 764-771, 945-952)

Projekty uchwał budżetowych na 2011 r., 2012 r. i 2013 r. zostały przyjęte przez Prezydenta Miasta, a następnie przedłożone Radzie Miasta przez Skarbnika Miasta<sup>30</sup>.

Z wyjaśnień Pana Prezydenta wynikało, że przy ustalaniu podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie uwzględniono:

- opłat rodziców z tytułu zapewnienia opieki i wychowania powyżej pięciu godzin pobytu dziecka w przedszkolu publicznym, ponieważ wynikało to z kontynuacji tych samych zasad naliczania wysokości dotacji, które obowiązywały w przedszkolach, kiedy były prowadzone w formie zakładów budżetowych. Według Pana wyjaśnień, potwierdzeniem prawidłowości pomniejszania wydatków o ww. opłaty była odpowiedź Wiceministra Finansów na interpelację poselską z dnia 03.06.2013 r., według której wydatki bieżące finansowane z opłat rodziców nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wydatków stanowiących podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych;
- kosztów doksztalania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, ponieważ uznano, że zadanie to nie mieści się w katalogu wydatków bieżących, gdyż w przedszkolach niepublicznych nie obowiązuje Karta Nauczyciela. Narzuca

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 56/2011 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr 435/2012 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie określenia kwot dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym, liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i szkoły policealnej dla dorosłych.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 840/2013 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym, liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i szkoły policealnej dla dorosłych.

<sup>30</sup> Zgodnie z postanowieniami zawartymi w zarządzeniach Prezydenta Miasta: nr 1372/2010 z dnia 12 listopada 2010 r., nr 383/2011 z dnia 14 listopada 2011 r. oraz nr 765/2012 z dnia 13 listopada 2012 r. Prezydent Miasta przyjął projekty uchwał budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 i zobowiązał Skarbnika Miasta do ich przedłożenia Radzie Miasta.

ona na samorządy wydziałanie środków w wysokości 1% planowanych rocznych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli na doskonalenie i doskonalenie, niezależnie od tego czy te środki będą wykorzystane.

NIK nie podziela wyjaśnień Pana Prezydenta, ponieważ do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 01.01.2011 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 przedszkolach publicznych (niezależnie od postawy ujęcia w budżecie Miasta określonej kategorii wydatków). W świetle przepisów ustawy brak było również podstaw do odejmowania opłat rodziców za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji, gdyż nie były one gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych<sup>31</sup>. Pomniejszenie podstawy obliczania dotacji o ww. opłaty zostało wprowadzone dopiero w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup>, która weszła w życie z dniem 01.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 527-620, 1162-1168)

Stwierdzono ponadto, że w latach 2011-2013 (do 31.08) nie aktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w związku z dokonywaniem zmian w budżecie Miasta mających wpływ na podstawę ich wyliczenia.

W 2011 r. dokonano 10 zmian wysokości wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych<sup>33</sup> (ogółem zwiększając ich wysokość o 263,9 tys. zł, do kwoty 7.390,6 tys. zł), w 2012 r. – 12 zmian<sup>34</sup> (ogółem zwiększenie o 518,5 tys. zł, do kwoty 7.448,4 tys. zł), a w 2013 r. (do 31.08) – pięciu zmian<sup>35</sup> (ogółem zmniejszenie o 21,5 tys. zł, do kwoty 7.791,3 tys. zł).

W badanych latach następowały również zmiany liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych.

Do podstawy naliczenia w Urzędzie dotacji w 2011 r. przyjęto 715 uczniów (do sierpnia) i 711 (od września), w 2012 r. – 700 (do sierpnia) i 691 (od września) oraz w 2013 r. – 725, podczas gdy z danych systemu informacji oświatowej wynika, że liczba uczniów w przedszkolach publicznych wynosiła: w 2011 r. od 696 do 686, w 2012 r. od 702 do 721, a w 2013 r. – 721.

(dowód: akta kontroli str. 632-1059)

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

<sup>33</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie zmian w budżecie miasta Sopotu na rok 2011: nr 80/2011 z dnia 28 lutego 2011 r. (zwiększenie o 2,5 tys. zł), nr 107/2011 z dnia 21 marca 2011 r. (zwiększenie o 1,0 tys. zł), nr 147/2011 z dnia 18 kwietnia 2011 r. (zwiększenie o 1,3 tys. zł), nr 160/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r. (zwiększenie o 1,1 tys. zł), nr 206/2011 z dnia 10 czerwca 2011 r. (zwiększenie o 0,8 tys. zł), nr 256/2011 z dnia 11 lipca 2011 r. (zmniejszenie o 10,0 tys. zł), nr 332/2011 z dnia 19 września 2011 r. (zwiększenie o 85,0 tys. zł), nr 371/2011 z dnia 21 października 2011 r. (zwiększenie o 181,7 tys. zł), nr 392/2011 z dnia 21 listopada 2011 r. (zwiększenie o 3,0 tys. zł), nr 407/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r. (zmniejszenie o 2,5 tys. zł).

<sup>34</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie zmian w budżecie miasta Sopotu na rok 2012 r.: nr 429/2012 z dnia 13 stycznia 2012 r. (zwiększenie o 9,3 tys. zł), nr 582/2012 z dnia 9 maja 2012 r. (zwiększenie o 0,5 tys. zł), nr 600/2012 z dnia 25 maja 2012 r. (zmniejszenie o 10,0 tys. zł), nr 614/2012 z dnia 4 czerwca 2012 r. (zwiększenie o 5,0 tys. zł), nr 654/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (zmniejszenie o 4,0 tys. zł), nr 678/2012 z dnia 23 lipca 2012 r. (zwiększenie o 17,0 tys. zł), nr 725/2012 z dnia 26 września 2012 r. (zwiększenie o 7,3 tys. zł), nr 746/2012 z dnia 22 października 2012 r. (zwiększenie o 298,9 tys. zł), nr 787/2012 z dnia 27 listopada 2012 r. (zwiększenie o 71,1 tys. zł), nr 802/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. (zwiększenie o 1,5 tys. zł) oraz uchwały Rady Miasta Sopotu w sprawie zmian w budżecie Miasta Sopotu na rok 2012: nr XVII/181/2012 z dnia 24 lutego 2012 r. (zwiększenie o 51,9 tys. zł) i nr XX/247/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. (zwiększenie o 70,0 tys. zł).

<sup>35</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie zmian w budżecie miasta Sopotu na rok 2013 r.: nr 824/2013 z dnia 21 stycznia 2013 r. (zwiększenie o 3,0 tys. zł), nr 1000/2013 z dnia 8 lipca 2013 r. (zwiększenie o 28,7 tys. zł), nr 1033/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r. (zmniejszenie o 62,3 tys. zł), uchwała nr XXVIII/363/2013 Rady Miasta Sopotu z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sopotu na rok 2013 (zwiększenie o 8,5 tys. zł) i uchwała nr XXVI/351/2013 Rady Miasta Sopotu z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie zasad i planu dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli samorządowych jednostek oświatowych w 2013 roku prowadzonych przez Miasto Sopot (zwiększenie o 0,6 tys. zł).

Z wyjaśnień Pana Prezydenta wynikało, że nie dokonano aktualizacji stawek dotacji w związku ze zmianami w uchwałach budżetowych w zakresie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, gdyż definicja wydatków bieżących określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie wymagała aktualizacji przedmiotowych stawek dotacji. Ponadto Pan Prezydent wyjaśnił, iż nie było uregulowania prawnego wskazującego z jakiego okresu (dnia) należało przyjąć liczbę dzieci do obliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1168)

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

Skutkiem nieuwzględniania przy obliczaniu wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych oraz braku ich aktualizowania było zaniżenie wysokości dotacji: w 2011 r. trzem przedszkolom – ogółem o kwotę 194,0 tys. zł<sup>36</sup>, w 2012 r. trzem przedszkolom – łącznie o 209,0 tys. zł<sup>37</sup>, a w 2013 r. (do 31.08) czterem przedszkolom – łącznie o 199,2 tys. zł<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 632-639, 764-771, 945-952)

W trakcie kontroli (02.12.2013 r.) Prezydent Miasta dokonał aktualizacji kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych<sup>39</sup>. Jako podstawę tych wyliczeń przyjęto wszystkie ustalone w budżecie Miasta wydatki bieżące przedszkoli publicznych na dzień 28.11.2013 r. (w rozdziałach 80104 – Przedszkola i 80146 – Doksztalowanie i doskonalenie nauczycieli), pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Miasta oraz liczbę uczniów w przedszkolach publicznych z systemu informacji oświatowej na dzień 30.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 626-631)

2. W analizowanym okresie dotacje na uczniów niepełnosprawnych przedszkoli niepublicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia, udzielone były przez Miasto w wysokościach wyższych (ogółem o 21,2 tys. zł) od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto, mimo iż zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XLII/547/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia

<sup>36</sup> Różnica pomiędzy dotacją udzieloną a należną, wynikająca z wydatków bieżących w rozdziale 80104 wyniosła 191.229,51 zł, a w rozdziale 80146 – 2.744,27 zł.

<sup>37</sup> Różnica pomiędzy dotacją udzieloną a należną, wynikająca z wydatków bieżących w rozdziale 80104 wyniosła 205.758,25 zł, a w rozdziale 80146 – 3.257,02 zł.

<sup>38</sup> Różnica pomiędzy dotacją udzieloną a należną, wynikająca z wydatków bieżących w rozdziale 80104 wyniosła 195.397,45 zł, a w rozdziale 80146 – 3.778,96 zł.

<sup>39</sup> Zarządzenie nr 1111/2013 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 840/2013 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktem przedszkolnym, liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i szkoły policealnej dla dorosłych.

5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż m. Sopot, organom prowadzącym niepubliczne przedszkola przysługiwała dotacja na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto.

Z oświadczenia Skarbnika Miasta wynikało, że wysokość przekazywanych dotacji na uczniów niepełnosprawnych obejmowała „kwotę tzw. bazową (wynikającą z przeliczenia wydatków bieżących przedszkoli publicznych) oraz kwotę wynikającą z przeliczenia danego ucznia/wychowanka przez dodatkowe wagi”.

Uchwała nr XXXIV/472/2013 Rady Miasta Sopotu z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie m. Sopotu przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż m. Sopot, w § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, umożliwiła przekazywanie dotacji na ucznia niepełnosprawnego w wysokości wyższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 502-524, 1060-1079, 1080-1089, 1194-1197)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>40</sup>, działalność w powyższym obszarze.

## **2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom**

### **2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym**

*Opis stanu faktycznego*

**2.1.1.** Przedszkola publiczne terminowo przekazały do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte kontrolą w tym zakresie sprawozdania za poszczególne miesiące 2011, 2012 i 2013 r. (do 30.09) oraz sprawozdania roczne za 2011 r. i 2012 r. 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>41</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1110)

**2.1.2.** Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Referatu Budżetu Urzędu<sup>42</sup>. Było to zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia.

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

<sup>40</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>41</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

<sup>42</sup> W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono dla Referatu Budżetu obowiązek przyjmowania i analizowania okresowych sprawozdań od jednostek realizujących budżet.

wydatków budżetowych Urzędu, a także wykonania wydatków pod kątem przekroczeń planu bądź zaangażowania środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 21, 48, 1190-1191)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym**

*Opis stanu faktycznego*

**2.2.1.** Obowiązująca w okresie objętym badaniem uchwała nr XLII/547/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż m. Sopot (opisana w pkt 1.2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszała przepisów art. 90 ust. 3d-3g ustawy o systemie oświaty.

W uchwale uwzględniono zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz sposób jej rozliczenia. Nie określono natomiast terminu rozliczenia dotacji, co było niezgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Terminu tego nie zawierała także uchwała nr XXXIV/472/2013 Rady Miasta Sopotu z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie m. Sopotu przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż m. Sopot (oczekująca na publikację w Dzienniku Urzędowy Województwa Pomorskiego).

(dowód: akta kontroli str. 502-524)

**2.2.2.** Powyższe uchwały nie zostały przekazane RIO, co opisano w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 502-525)

**2.2.3.** Uchwała Rady Miasta Sopotu nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. określała miesięczny tryb rozliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu oraz wzór formularza rozliczenia dotacji za dany miesiąc.

W zakresie przestrzegania trybu rozliczania dotacji udzielonych z budżetu Miasta badaniem objęto środki w łącznej wysokości 3.042,0 tys. zł, przekazane w 2011 r.<sup>43</sup> trzem, w 2012<sup>44</sup> trzem i w 2013 (do 30.11)<sup>45</sup> czterem niepublicznym przedszkolom.

Stwierdzono, że zgodnie z postanowieniami powyższej uchwały dokonywano rozliczeń dotacji udzielonych dla niepublicznych przedszkoli. Organy prowadzące przedszkola składały w Urzędzie miesięczne rozliczenia środków dotacji, z wykorzystaniem wzoru formularza, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1089)

*Ustalone nieprawidłowości*

Projekt uchwały Rady Miasta nr XLII/547/2010 z dnia 5 listopada 2010 r., w której nie określono terminu rozliczenia dotacji, wymaganego art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przygotował Naczelnik Wydziału Oświaty Urzędu.

<sup>43</sup>Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (343,5 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (197,1 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (238,7 tys. zł).

<sup>44</sup> Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (488,5 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (199,8 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (248,0 tys. zł).

<sup>45</sup> Niepubliczne Przedszkole „Lokomotywa” (592,7 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Anglojęzyczne (203,5 tys. zł), Sopotkie Przedszkole Niepubliczne (277,3 tys. zł), Chrześcijańskie Przedszkole Montessori (252,9 tys. zł).

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Oświaty Urzędu wynikało, że choć powyższa uchwała nie uwzględniała terminu rozliczenia dotacji, to Wydział Oświaty informował poszczególne przedszkola, iż dotację należy rozliczać do 20 dnia każdego miesiąca, a placówki przekazywały dokumenty w wymaganym terminie.

Jednocześnie ww. poinformował, że na sesję Rady Miasta w marcu 2014 r. zostanie przygotowany projekt uchwały określający w szczególności termin rozliczenia dotacji przez placówki niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1185, 1187)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w powyższym obszarze.

### 3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

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

- uchwały Rady Miasta dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania;
- zarządzenia Prezydenta Miasta Sopotu w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym<sup>46</sup>;
- zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta<sup>47</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Sopotu i jednostkach organizacyjnych Miasta oraz zasad jej koordynacji<sup>48</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Sopotu i Jednostkach Organizacyjnych Miasta<sup>49</sup>;
- zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, które w załączniku nr 4 określa zasady i tryb przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych Miasta i Urzędzie<sup>50</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 498-512, 514-524, 620-627, 1111)

3.2. W zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności podinspektora w Wydziale Oświaty Urzędu<sup>51</sup> określono obowiązek przekazywania i rozliczania

<sup>46</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Sopotu nr 56/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym, nr 435/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie określenia kwot dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym, liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i szkoły policealnej dla dorosłych, nr 840/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej działającym na terenie Miasta Sopotu niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym, liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i szkoły policealnej dla dorosłych.

<sup>47</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Sopotu nr 188/2011 z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu, nr 379/2011 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 188/2011, nr 595/2012 z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu, nr 743/2012 z dnia 11 października 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 595/2012, nr 937/2013 z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przysługującej niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym działającym na terenie Miasta Sopotu.

<sup>48</sup> Zarządzenie nr 1099/2010 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Sopotu i jednostkach organizacyjnych Miasta oraz zasad jej kierowania.

<sup>49</sup> Zarządzenie nr 755/2012 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Sopotu i Jednostkach Organizacyjnych Miasta.

<sup>50</sup> Zarządzenie nr 32/2011 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 5 stycznia 2011 r. oraz nr 888/2013 z dnia 29 marca 2013 r.

dotacji dla szkół i placówek niepublicznych, zgodnie z zasadami i trybem określonym w przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

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

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 60-61, 1192-1193)

**3.4.** Pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole w miejskich przedszkolach i jedną w przedszkolu niepublicznym. Zakres tych kontroli obejmował gospodarkę finansową (przedszkola publiczne) oraz sprawdzenie liczby dzieci uczęszczających do przedszkola i wykorzystanie dotacji z budżetu Miasta (przedszkole niepubliczne). W wyniku powyższych kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

a) w przedszkolach publicznych:

- niepełne uregulowania wewnętrzne dotyczące gospodarki kasowej;
- niedostosowanie polityki rachunkowości do aktualnej formy organizacyjno-prawnej prowadzonego przedszkola;

b) w przedszkolu niepublicznym:

- niezgodności pomiędzy liczbą zapisanych dzieci w dziennikach zajęć, a odnotowaną frekwencją na zajęciach i rzeczywistą obecnością wychowanków w przedszkolu (Urząd zalecił prowadzenie dokumentacji dotyczącej ewidencji dzieci zgodnie z rzeczywistym ich stanem na dany dzień i wymogami wynikającymi z przepisów oraz dotację za miesiąc grudzień 2013 r. pomniejszył o kwoty przypadające na uczniów objętych wychowaniem domowym);
- uchybienia w zakresie dotacji (m.in. brak zatwierdzenia listy płac, nieopisanie faktur, niezgodność pomiędzy listą płac, a umową).

(dowód: akta kontroli str. 1112-1161)

**3.5.** Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli RIO.

(dowód: akta kontroli str. 1172-1177)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Obowiązujące w Urzędzie w latach 2011-2013 procedury kontroli zarządczej obejmowały zagadnienia dotyczące m.in. udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Nie zapewniły one jednak prawidłowej realizacji niektórych zadań w tym zakresie. System kontroli zarządczej w powyższym obszarze nie był zatem w pełni skuteczny.

(dowód: akta kontroli str. 488-497, 502-525, 632-1059)

Według Pana Prezydenta, mając na uwadze wcześniejsze wyjaśnienia (złożone w trakcie kontroli i przedstawione w pkt 1.2 i 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) kontrola zarządcza w obszarach objętych badaniami NIK była prowadzona w sposób efektywny, skuteczny i racjonalny. Jeżeli wystąpiły pewne uchybienia, to wynikały one z braku zgodności działania z przepisami prawnymi, które w tym zakresie są niejednoznaczne.

NIK zauważa jednak, że przyczynami powstania jedynie niektórych nieprawidłowości mogły być trudności w interpretacji przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 620-631, 1169-1171)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia system kontroli zarządczej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

<sup>51</sup> Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 28 kwietnia 2010 r.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>52</sup>, wnosi o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad obliczaniem wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz nad przekazywaniem RIO uchwał Rady Miasta dotyczących spraw podlegających działalności nadzorczej tego organu;
- 2) podjęcie działań w celu ustalenia przez Rady Miasta w uchwale, o której mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, terminu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

## 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  
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.

Gdańsk, dnia 12 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy  
Krystian Kułaga  
doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Milena Szymańska  
inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

<sup>52</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.