



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-12-01/2013
P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

- Kontrolerzy*
1. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87817 z dnia 23 września 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
 2. Ryszard Kozibura, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87826 z dnia 26 września 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
 3. Ryszard Staniszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87852 z dnia 12 listopada 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 168-169)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Gogolinie, 47-320 Gogolin, ul. Krapkowicka 6¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Joachim Jerzy Wojtala, Burmistrz Gogolina²

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ finansowanie z budżetu Gminy Gogolin w latach 2011-2013 (do dnia 20 grudnia) działalności przedszkoli oraz rozliczanie środków przekazanych tym jednostkom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia terminowość i rzetelność rozliczania środków przekazanych przedszkolom na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. W Urzędzie opracowano i przyjęto procedury kontroli zarządczej. Skuteczność tych mechanizmów była jednakże ograniczona, gdyż nie umożliwiły one zidentyfikowania nieprawidłowości dotyczących ustalania wysokości dotacji przysługującej przedszkolu niepublicznemu. Stwierdzono również nieterminowe przekazywanie niektórych części dotacji dla przedszkola niepublicznego oraz przekazywanie środków dotacji na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne, zamiast na rachunek bankowy tego przedszkola.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ 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

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowały trzy placówki wychowania przedszkolnego, z tego: dwa przedszkola publiczne i jedno niepubliczne, a ponadto sześć oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym⁴ w tych placówkach zwiększyła się z 328 w roku szkolnym 2011/2012 do 339 w roku szkolnym 2013/2014, tj. o 3,4%.

(dowód: akta kontroli str. 6, 14-16)

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie przez Gminę na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 6 164,0 tys. zł⁵, z tego: w 2011 r. – 2 181,4 tys. zł⁶ (98,1% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 2 307,5 tys. zł⁷ (97,2%) i w 2013 r. (do dnia 30 września) – 1 675,1 tys. zł⁸ (70,6%).

Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 5 625,7 tys. zł⁹ (88,0% planu), a przedszkola niepubliczne – 538,3 tys. zł¹⁰ (92,4% planu).

(dowód: akta kontroli str. 63, 462)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Gminy określała uchwała Rady Miejskiej¹¹ nr XLIX/411/2010 z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 54-60)

Dyrektorzy przedszkoli publicznych przedkładali w terminie do dnia 15 października projekty planu finansowego na rok następny według podziałek klasyfikacji budżetowej dla rozdziałów: 80104 – Przedszkola, 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne, 80195 – Pozostała działalność. Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli oszacowywano na podstawie przewidywanego wykonania w roku bazowym oraz potrzeb remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 64-105)

Określone w uchwałach budżetowych na lata 2011-2013¹² kwoty planowanych wydatków budżetowych nie odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez

⁴ Według stanu na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁵ Podana kwota nie uwzględnia refundacji sąsiednim gminom (Zdzieszowice i Tarnów Opolski) kosztów z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego przez dzieci zamieszkałe na terenie Gminy Gogolin.

⁶ W tym wydatki majątkowe – 14 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁷ W tym wydatki majątkowe – 55,8 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁸ W tym wydatki majątkowe – 11,2 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁹ Z tego: w 2011 r. – 2 020,7 tys. zł, w 2012 r. – 2 100,0 tys. zł i w 2013 r. – 1 505,0 tys. zł.

¹⁰ Z tego: w 2011 r. – 160,7 tys. zł, w 2012 r. – 207,5 tys. zł i w 2013 r. – 170,1 tys. zł.

¹¹ Dalej: RM.

¹² Uchwała Nr IV/15/2010 RM z dnia 29 grudnia 2010 r., uchwała Nr XIV/155/2011 RM z dnia 29 grudnia 2011 r., uchwała Nr XXVI/270/2012 RM z dnia 28 grudnia 2012 r.

dyrektorów tych placówek – m.in. w zakresie wydatków majątkowych, usług remontowych, wynagrodzeń osobowych i pochodnych oraz pozostałych wydatków w rozdziałach 80104 i 80148. I tak kwoty wydatków przyjęte w uchwałach budżetowych w rozdziale 80104 były niższe od kwot wnioskowanych przez dyrektorów przedszkoli w 2011 r. - o 280,6 tys. zł, w 2012 r. – o 361,0 tys. zł, a w 2013 r. – o 247,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 64-105, 106-133)

Według wyjaśnień Burmistrza przyjęcie w budżecie Gminy na lata 2011-2013 niższych kwot planowanych wydatków niż zaproponowane przez dyrektorów przedszkoli, wynikało z faktu, iż złożone zapotrzebowania planowanych wydatków, przed ich uwzględnieniem w projekcie uchwały budżetowej, podlegały weryfikacji pod kątem możliwości finansowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 61, 166-167)

1.1.2. Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) inna niż roku budżetowego – zdaniem Burmistrza – nie utrudniała planowania wydatków przedszkoli publicznych. W trakcie roku budżetowego prowadzone były analizy zarówno dokonanych, jak i planowanych wydatków oraz zdarzeń, których nie można było przewidzieć. Ich wynikiem było zwiększenie planu finansowego przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 61, 166-167)

1.1.3. W Gminie nie określono w formie pisemnej zasad dotyczących przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe. Burmistrz poinformował, że środki na wydatki budżetowe przekazywano na rachunek bankowy przedszkoli publicznych w wysokości 1/12 planowanych wydatków bieżących na podstawie pism dyrektorów. Pierwsze środki przekazywane były przedszkolom w połowie stycznia, pozostałe w drugiej połowie miesiąca. W okresie zwiększonego tempa realizacji wydatków bieżących, na uzasadniony wniosek dyrektora przedszkola, Urząd zwiększał kwoty przekazywanych środków, kosztem środków przypadających do przekazania do końca danego roku budżetowego. Środki na wydatki majątkowe przekazywane były na podstawie odrębnych pism dyrektorów.

(dowód: akta kontroli str. 61, 166-167)

Badaniem objęto w każdym roku trzy losowo wybrane miesiące¹³. W wyniku badania stwierdzono, że środki budżetowe zostały przekazane przedszkolom publicznym: w 2011 r. w dniach 3 i 31 stycznia, 28 lutego i 31 marca; w 2012 r. – w dniach 2 i 30 stycznia, 29 lutego i 30 marca; w 2013 r. – w dniach 2 i 31 stycznia, 28 lutego oraz 29 marca. Na rachunek bankowy Przedszkola Publicznego nr 1 w 2011 r. i w 2013 r. Urząd przekazywał ponadto miesięczne raty subwencji oświatowej na wychowanie przedszkolne dzieci niepełnosprawnych oraz w dniu 15 stycznia 2013 r. przekazał kwotę 11 179,47 zł na wydatki majątkowe. Powyższa praktyka była zgodna z ww. zasadami podanymi przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 134-150)

1.1.4. Kwota przyznanej Gminie na 2013 r. dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*¹⁴ (na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego), wyniosła 134,5 tys. zł¹⁵, z tego 51,8 tys. zł - w rozdziale 80103 i 82,8 tys. zł –

¹³ Styczeń, luty i marzec w latach 2011-2013.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

¹⁵ Decyzją Wojewody Opolskiego nr FBC-I.3111.1.112.2013.DS z 19 września 2013 r. przyznano dotacje na wrzesień-październik w kwocie 67 275 zł, z tego: 25 875 zł w rozdz. 80103 § 2030 i 41 400 zł w rozdz. 80104 § 2030. Decyzją nr FBC-I.3111.1.112b.2013.EG z 15 listopada 2013 r. zwiększono dotację o taką samą kwotę na listopad-grudzień.

w rozdziale 80104, w tym 10,4 tys. zł przypadające na 25 dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w przedszkolu niepublicznym.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹⁶ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Gminy (325 dzieci), ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września 2012 r., co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ustawy o *systemie oświaty*.

(dowód: akta kontroli str. 170-177)

1.1.5. Do dnia 16 grudnia 2013 r. Gmina otrzymała środki dotacji w wysokości 134,5 tys. zł¹⁷ (100 % kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na:

- wynagrodzenia osobowe pracowników sześciu oddziałów przedszkolnych i dwóch przedszkoli publicznych (w dziale 801, rozdziale 80103, § 4010 - 51,7 tys. zł i w rozdziale 80104 §4010 - 54,3 tys. zł);
- składki na ubezpieczenia społeczne (15,0 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4110);
- składki na Fundusz Pracy (2,0 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4120);
- zakup materiałów i wyposażenia (8,5 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4210);
- zakup energii (3,0 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4260).

(dowód: akta kontroli str. 178, 181-188, 463)

1.1.6. W związku z faktem, iż wszystkie zajęcia dodatkowe po 1 września 2013 r. finansowane były ze środków budżetu Gminy, nie zwiększano planów finansowych przedszkoli na pokrycie kosztów prowadzenia zajęć dodatkowych. Decyzją Burmistrza Gogolina – podjętą na podstawie uchwał Rady Miejskiej¹⁸- środki z przyznanej na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o *systemie oświaty*, przekazano na zwiększenie o 41,4 tys. zł planów finansowych przedszkoli publicznych, jednocześnie zmniejszając ww. plany o równowartość środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 180, 190-198, 199-206, 207-211, 212-216)

1.1.7. W okresie od 1 września 2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę pobierały od rodziców/opiekunów dzieci następujące opłaty:

- 1,0 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*;
- 4,50 zł dziennie z tytułu korzystania przez dziecko z pełnego wyżywienia w przedszkolu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 179)

1.1.8. W przedszkolach publicznych w okresie od 1 września 2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne (tzw. zajęcia dodatkowe) finansowane z innych środków niż środki budżetowe Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 189)

¹⁶ 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).

¹⁷ Z tego: 33,6 tys. zł w dniu 18 września 2013 r., 33,6 tys. zł w dniu 10 października 2013 r., 33,6 tys. zł w dniu 18 listopada 2013 r. oraz 33,7 tys. zł w dniu 12 grudnia 2013 r.

¹⁸ Nr XXXVI/372/2013 z 28 października 2013 r. i nr XXXVIII/387/2013 z 27 listopada 2013 r.

¹⁹ W przypadku korzystania przez dziecko ze śniadania i obiadu – 3,60 zł dziennie, natomiast w przypadku, gdy dziecko nie korzystało z posiłków, tylko z owoców i napoju – 0,30 zł dziennie.

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

a) w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. – 9 708,13 zł, z tego: język niemiecki – 3 525,66 zł (dla 95 dzieci), język angielski – 693,70 zł (43 dzieci), rytmika – 1 254,0 zł (114 dzieci),

b) w okresie od 1 września 2013 r. – 8 754,0 zł, z tego: język niemiecki – 4 146,87 zł (dla 103 dzieci), język angielski – 511,12 zł (na 54 dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 189, 464)

1.1.10. Kwota przyznanej Gminie na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*, zrekompensowała w tym roku utracone wpływy do budżetu Gminy z tytułu zmniejszonych opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej.

W związku z ograniczeniem od 1 września 2013 r. wysokości opłat ponoszonych przez rodziców z kwoty 1,76 zł²⁰ do 1,0 zł za każdą godzinę zajęć „ponadwymiarowych” Gmina utraciła w 2013 r. wpływy do budżetu w wysokości 34,0 tys. zł. Dotacja na realizację wychowania przedszkolnego w kwocie 134,6 tys. zł, przyznana decyzją Wojewody Opolskiego (rozdział 80103 i 80104)²¹, przekraczała wpływy utracone przez Gminę o 100,6 tys. zł. Ponadto w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. do budżetu Gminy wpłynęły opłaty rodziców za zajęcia „ponadwymiarowe” w kwocie 44,6 tys. zł. Łączne dochody uzyskane przez Gminę z tytułu realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. wyniosły 145,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 217, 465)

1.1.11. Rada Miejska do dnia kontroli (17 grudnia 2013 r.) nie podjęła uchwały na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty*, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r., w sprawie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* termin na podjęcie powyższej uchwały upływa 31 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 218, 406-407)

1.1.12. Wejście w życie ustawy z 13 czerwca 2013 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, według wyjaśnień Burmistrza *nie spowodowało większych problemów w Gminie Gogolin. Wobec braku wyczerpujących i jednoznacznych regulacji prawnych kwestiami budzącymi wątpliwości były tzw. zajęcia dodatkowe, a mianowicie czy mogą być one rozliczane z dotacji przedszkolnej i kto może je prowadzić, jak również sposób rozliczenia dotacji przedszkolnej za 2013 r., gdyż także w tym zakresie nie ma jednoznacznych zapisów w sprawie naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne.*

(dowód: akta kontroli str. 218, 406-407)

²⁰ Opłata ustalona uchwałą Rady Miejskiej nr V/25/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie (...) w wysokości 0,11% najniższego wynagrodzenia.

²¹ Gmina otrzymała na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego dotację z budżetu państwa w łącznej kwocie 134 550 zł, z tego: 72 450 zł dla przedszkoli publicznych, 51 750 zł dla oddziałów przedszkolnych i 10 350 zł na dzieci w przedszkolu niepublicznym.

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych

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 opieki²² określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w Przedszkolu w Ogrodzie.

Powyższe informacje zostały przekazane Burmistrzowi przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z informacji: z 2010 r. wyniosła 20 dzieci, z 2011 r. – 25 dzieci i z 2012 r. – 25 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 151-153)

1.2.2. Odmienna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Burmistrza – nie utrudniała planowania dotacji z budżetu Gminy na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli. Wysokość dotacji dla przedszkola niepublicznego planowana była na podstawie szacunkowego kosztu utrzymania jednego dziecka w przedszkolu publicznym i ulegała zmianom w trakcie roku budżetowego, ponieważ plan finansowy wydatków przedszkoli publicznych na dzień 1 stycznia nie zapewniał w całości zapotrzebowania na środki finansowe złożone do projektu budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 61, 166-167)

1.2.3. W badanym okresie obowiązywał w Gminie tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony w uchwale Rady Miejskiej nr IV/20/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania²³.

W ww. uchwale uwzględniono podstawę obliczania dotacji oraz zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przyjęta w ww. uchwale stawka procentowa dotacji wynosiła 75 % ustalonych w uchwale budżetowej Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

W §1 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji zawarto zapis wykraczający poza zakres upoważnienia określony w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym rada gminy mogła ustalić tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. W §1 uchwały zapisano, iż dotacja przysługuje podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 154-160)

Powyższą uchwałę, jako akt prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 161)

²² Rozdział 80104 „Przedszkola” § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

²³ Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 2011 r. Nr 20, poz. 243., dalej: uchwała w sprawie trybu udzielania dotacji.

²⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

1.2.4. Uchwałę w sprawie trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano 31 grudnia 2010 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej: RIO)²⁵, zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶. Organ ten nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji na dofinansowanie działalności niepublicznego Przedszkola w Ogrodzie w miejscowości Kamionek badaniem objęto lata 2011-2013.

Wysokość dotacji dla ww. przedszkola określona w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013²⁷ ustalona została niezgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, ponieważ nie uwzględniono wszystkich wydatków bieżących przedszkoli publicznych. Wskutek tego kwoty dotacji były niższe od poziomu określonego w uchwale w sprawie trybu udzielania dotacji, tj. równowartości 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wynosiły odpowiednio: 65%, 71% i 69%²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 106-114, 115-123, 124-133)

1.2.6. W kontrolowanym okresie dokonywano zmian uchwał budżetowych na lata 2011-2013 dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

W 2011 r. plany finansowe przedszkoli publicznych w zakresie wydatków bieżących zwiększano pięciokrotnie²⁹ (łącznie o kwotę 53,8 tys. zł) i zmniejszano trzykrotnie³⁰ (łącznie o kwotę 37,2 tys. zł), wskutek czego kwota wydatków bieżących na koniec roku wzrosła do 2 056,7 tys. zł, tj. o 16,6 tys. zł w porównaniu z kwotą wydatków bieżących ujętą w uchwale budżetowej z dnia 29 grudnia 2010 r. (2 040,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 219, 342-351)

W 2012 r. plany finansowe przedszkoli publicznych w zakresie wydatków bieżących zwiększano pięciokrotnie³¹ (łącznie o kwotę 158,3 tys. zł) i zmniejszono 21 lutego o kwotę 2,9 tys. zł, wskutek czego kwota wydatków bieżących na koniec roku wzrosła do 2 109,1 tys. zł, tj. o 155,6 tys. zł w porównaniu z kwotą wydatków bieżących ujętą w uchwale budżetowej z dnia 29 grudnia 2011 r. (1 953,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 220, 352-359)

Do 30 września 2013 r. plany finansowe przedszkoli publicznych w zakresie wydatków bieżących zmniejszono w dniu 15 lutego o kwotę 0,5 tys. zł, następnie 21 marca zwiększono 2,8 tys. zł, wskutek czego kwota wydatków bieżących na koniec września wzrosła do 2 149,2 tys. zł, tj. o 2,3 tys. zł w porównaniu z kwotą wydatków bieżących ujętą w uchwale budżetowej z dnia 28 grudnia 2012 r. (2 146,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 221, 360-365)

W kontrolowanym okresie wysokość stawek dotacji dla niepublicznego przedszkola była wprawdzie aktualizowana, co było wymagane art. 90 ust. 2b ustawy o systemie

²⁵ Za pośrednictwem Wydziału Prawnego i Nadzoru Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

²⁶ Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.

²⁷ Odpowiednio z dnia 29 grudnia 2010 r., 29 grudnia 2011 r. i 28 grudnia 2012 r.

²⁸ Do niepublicznego Przedszkola w Ogrodzie nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne.

²⁹ Zwiększenia planu wydatków w dniach: 14 marca (o 0,2 tys. zł), 19 sierpnia (o 3,3 tys. zł), 19 września (o 3,3 tys. zł), 31 października (o 41,2 tys. zł) i 29 listopada (o 5,8 tys. zł).

³⁰ Zmniejszenia planu wydatków w dniach: 25 stycznia (2,7 tys. zł), 30 września (o 0,4 tys. zł) i 29 grudnia (o 34,1 tys. zł).

³¹ Zwiększenia planu wydatków w dniach: 24 sierpnia (o 25,4 tys. zł), 8 października (o 6,5 tys. zł), 29 października (o 119,6 tys. zł), 30 listopada (o 6,7 tys. zł) i 6 grudnia (o 0,3 tys. zł).

oświaty, jednak pomimo tego dotacje udzielone na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki były zaniżone ogółem o kwotę 20,9 tys. zł, z tego: w 2011 r. - o 18,3 tys. zł i w 2012 r. - o 2,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 63, 219-221)

Wysokość udzielonych w latach 2011-2013 (do 30 września) dotacji, w przeliczeniu na jednego ucznia niepublicznego przedszkola wyniosła 75% wydatków bieżących faktycznie poniesionych w danym roku (wykonanie) w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Nie odpowiadało to jednak kwotom ustalonych w budżecie Gminy na ten rok (plan po zmianach) wydatków bieżących, a więc było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz § 1 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 63)

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 538,3 tys. zł, przekazane dla Przedszkola w Ogrodzie w latach 2011-2013³².

Urząd przekazał 28 części dotacji w terminie do 20-go dnia danego miesiąca³³ na podstawie miesięcznych informacji ww. Przedszkola, sporządzonych według załącznika nr 2 do uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji. Przekazanie po terminie pięciu części dotacji (tj. 15% z 33 rat) opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 222-225)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odrzucenia wniosków o udzielenie dotacji. Wnioski podmiotu prowadzącego niepubliczne Przedszkole w Ogrodzie, złożone były w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 379-380)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz w latach 2011-2013 (do 30 września) przekazał łącznie 538,3 tys. zł środków dotacji podmiotowej dla przedszkola w Kamionku (z tego: w 2011 r. – 160,7 tys. zł, w 2012 r. – 207,5 tys. zł, w 2013 r. – 170,1 tys. zł) na bieżący rachunek bankowy Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek, prowadzony przez Bank Spółdzielczy w Gogolinie, pomimo że do ww. rachunku otwarto rachunek pomocniczy (subkonto) przeznaczony dla finansowania działalności przedszkola prowadzonego przez to Stowarzyszenie (Przedszkole w Ogrodzie). Przekazywanie dotacji na rachunek bieżący Stowarzyszenia było niezgodne z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że dotacje przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy przedszkola. Wpływ dotacji na rachunek Stowarzyszenia potwierdziły również protokoły kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013 w Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek z upoważnienia Burmistrza³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 17-45, 151-160, 164)

Zdaniem Burmistrza: *dotacja została przekazana na właściwy rachunek bankowy, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Podkreślenia wymaga, że „Przedszkole w ogrodzie” wyczerpuje prawie w 100% działalność*

³² W 2011 r. – 160,7 tys. zł, w 2012 r. – 207,5 tys. zł i w 2013 r. (do dnia 30 września) – 170,1 tys. zł.

³³ W tym ratę z dnia 21 maja 2012 r. (poniedziałek).

³⁴ Przez Głównego specjalistę ds. kontroli zarządczej i wewnętrznej.

statutową Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek. Innymi słowy rachunek bankowy Stowarzyszenia w stanie faktycznym niniejszej sprawy stanowił w istocie rachunek bankowy jednostki przedszkolnej. Dodać należy, że celem rzetelności i poprawności przekazywania dotacji i wyodrębnienia tych środków na rachunku Stowarzyszenia w myśl cytowanej powyżej normy prawnej dotacja była przekazywana na wyszczególnione w ramach rachunku bankowego Stowarzyszenia „subkonto”, co pozwalało w każdym czasie na kontrolę przepływu i wykorzystania środków publicznych. Ewentualne nawet uchybienie w tym zakresie, którego próbuje dopatrywać się kontrolujący winno być poczytywane w tych okolicznościach jako nieistotne naruszenie prawa.

(dowód: akta kontroli str. 218, 406-407)

Prezes Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek – zeznała, że *we wnioskach o udzielenie dotacji podawano numer rachunku bankowego Stowarzyszenia, z którego dotacja była następnie na bieżąco przekazywana na konto pomocnicze utworzone dla celów finansowania działalności Przedszkola.*

(dowód: akta kontroli str. 164)

W ocenie NIK, przekazywanie dotacji na funkcjonowanie przedszkola niepublicznego na rachunek bankowy właściwy dla podmiotu prowadzącego przedszkole (tj. Stowarzyszenia), stanowiło naruszenie zapisów art. 90 ust. 3 c ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym dotację należy przekazywać na rachunek bankowy przedszkola.

2. W kontrolowanym okresie pięć części dotacji dla niepublicznego Przedszkola w Ogrodzie przekazano w dniach 22 listopada 2011 r. (15,8 tys. zł), 24 lutego (17,1 tys. zł), 30 lipca (17,0 tys. zł) i 7 września 2012 r. (17,0 tys. zł) oraz 25 lutego 2013 r. (19,2 tys. zł), pomimo że zgodnie z § 3 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji „dotację przekazuje się zaliczkowo do 20-go dnia każdego miesiąca”. Po terminie wynikającym z ww. uchwały, przekazano łącznie 86,1 tys. zł, tj. 16,0% z kwoty dotacji przekazanych w kontrolowanym okresie (538,3 tys. zł)³⁵.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *ww. raty dotacji dla niepublicznego Przedszkola w ogrodzie zostały przekazane po terminie w związku z urlopami pracowników oraz okresowym spiętrzeniem prac w Urzędzie.*

(dowód: akta kontroli str. 222-225, 317)

3. Wysokość dotacji dla Przedszkola w Ogrodzie określona w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013³⁶ ustalona została niezgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, ponieważ kwoty dotacji nie uwzględniały wszystkich planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych, były zatem niższe niż równowartość 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

(dowód: akta kontroli str. 106-114, 115-123, 124-133)

Skutkiem powyższego dotacje przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki przez przedszkole niepubliczne w ww. uchwałach budżetowych stanowiły (odpowiednio): 65%, 71% i 69% wydatków bieżących ustalonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, były więc zaniżone ogółem o kwotę 52,0 tys. zł, z tego: 22,7 tys. zł - w 2011 r., 12,3 tys. zł - w 2012 r. i 17,0 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 165)

³⁵ W jednym przypadku również po dniu wynikającym z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

³⁶ Odpowiednio z dnia 29 grudnia 2010 r., 29 grudnia 2011 r. i 28 grudnia 2012 r.

Podinspektor ds. w Wydziale Oświaty, Sportu i Rekreacji wyjaśniła, że w celu naliczenia dotacji do planu budżetu, który Wydział musi sporządzić do dnia 15 października, przyjęto szacunkowy koszt utrzymania jednego dziecka w przedszkolu publicznym (na 2011 r. także w oddziałach przedszkolnych) w roku poprzednim pomnożony przez liczbę dzieci wskazaną we wnioskach o dotacje. Wysokość dotacji weryfikowano po przyjęciu uchwały budżetowej przez RM.

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

4. Dotacje dla przedszkola niepublicznego w Kamionku w latach 2011-2012 naliczono w oparciu o kwotę wynikającą z uchwały budżetowej (odpowiednio z dnia: 29 grudnia 2010 r. i 29 grudnia 2011 r.), tj. bez uwzględnienia niektórych dokonanych w trakcie roku budżetowego zmian planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych.

Wskutek takiego wyliczenia kwota dotacji na jednego ucznia w 2011 r. zamiast 738,76 zł wynosiła 658,72 zł, tj. 66,9% planu wydatków bieżących po zmianach, a w 2012 r. zamiast 753,26 zł wynosiła 696,70 zł, tj. 69,4% ww. planu. Według art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz §1 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji, dotacja nie powinna być niższa niż 75% ustalonych w uchwale budżetowej wydatków bieżących na każdego ucznia w przedszkolach publicznych. Taki sposób wyliczenia spowodował zaniżenie dotacji dla ww. przedszkola na 2011 r. o 18,2 tys. zł oraz dotacji na 2012 r. o 2,6 tys. zł, tj. łącznie o 20,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

Odpowiedzialna za naliczenie dotacji Podinspektor w Wydziale Oświaty, Sportu i Rekreacji wyjaśniła, że dotacje naliczono bez uwzględnienia zmiany planowanych wydatków bieżących na każdego ucznia w przedszkolach publicznych ze względu na niejasność przepisów oraz ich interpretację przez osoby prowadzące szkolenia z zakresu dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych. Do naliczenia kosztu utrzymania jednego dziecka w przedszkolach wliczono wydatki bieżące w oddziałach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

W ocenie Burmistrza kwoty dotacji dla niepublicznego „Przedszkola w Ogrodzie” określone w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 zostały ustalone zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Projekt budżetu Gminy Gogolin uchwalony na w/w lata przez tut. Radę Miejską, był poddany ocenie wstępnej RIO w Opolu, która jako organ profesjonalnie powołany przez Państwo do oceny finansów samorządowych nie wniosła żadnych zastrzeżeń w tym zakresie. Również wykonanie budżetu za w/w lata nie wzbudziło żadnych zastrzeżeń tego organu. Zgodnie z zasadami uchwalania budżetu określonymi ustawą o finansach publicznych wyliczenia wysokości wydatków budżetowych w uchwale budżetowej są oparte o koszty szacunkowe w przeliczeniu na jedno dziecko w przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 218, 406-407)

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza, co do prawidłowości naliczania dotacji dla przedszkola niepublicznego. Uchwała w sprawie trybu udzielania dotacji w §1 stanowiła jednoznacznie, iż na każdego ucznia w przedszkolu niepublicznym przysługuje dotacja w wysokości równej 75% ustalonych w uchwale budżetowej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, również i treść art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty określała minimalną wysokość takiej dotacji na poziomie 75% ustalonych w budżecie ww. wydatków. Stosowana w Gminie

metoda naliczania dotacji do projektu uchwały budżetowej na podstawie szacunkowego kosztu utrzymania jednego dziecka w przedszkolu publicznym w roku poprzednim była niezgodna z zapisami obu ww. przepisów prawnych. Zdaniem NIK kwota dotacji w uchwale budżetowej powinna wynikać z wydatków bieżących planowanych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych na dany rok budżetowy, a w przypadku każdej zmiany planu wydatków bieżących ww. przedszkoli oraz liczby uczęszczających do nich dzieci wysokość dotacji powinna być aktualizowana.

5. Postanowienia zawarte w §1 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji wykraczały poza zakres upoważnienia określony w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym rada gminy mogła ustalić tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Określenie w §1 uchwały, iż *podmiotem prowadzącym przedszkola niepubliczne przysługuje dotacja*, było niezgodne z treścią art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi: *niepubliczne przedszkola (...) otrzymują dotacje z budżetu gminy*. Burmistrz nie podejmował w latach 2011-2013 działań w celu zmiany powyższej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 154-160)

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań burmistrza. Burmistrz wyjaśnił, że *niepodejmowanie działań w celu zmiany postanowień § 1 ww. uchwały wynikało z faktu, iż uchwała została sprawdzona pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu oraz została zaakceptowana w ramach nadzoru prawnego. Jest zatem aktem prawnie ważnym i obowiązującym*.

(dowód: akta kontroli str. 61, 166-167)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli.

2. Rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

2.1. Rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą przedszkola publiczne przekazywały do Urzędu miesięczne i roczne sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁷, tj. do 10-go dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni i do dnia 1 lutego sprawozdania roczne za poprzedni rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 222, 366-377)

2.1.2. Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Wydziału Finansowego Urzędu³⁸. Było to zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśniła, że pracownicy Wydziału korzystali z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań

³⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³⁸ W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania określone dla Wydziału Finansowego dotyczyły m.in. ewidencjonowania wydatków budżetowych, prowadzenia rachunkowości organu.

(§ 9 ust. 4 rozporządzenia), poprzez wyrywkowe, telefoniczne sprawdzenie danych wynikających z ewidencji księgowej. Szczegółowa kontrola merytoryczna przeprowadzana była ponadto przez Inspektora Kontroli Wewnętrznej Urzędu w trakcie kontroli okresowych³⁹. Zakres tych kontroli przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 226, 317, 329-330)

2.2. Rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

2.2.1. Obowiązująca w okresie objętym badaniem uchwała w sprawie trybu udzielania dotacji w zakresie sposobu rozliczania dotacji była zgodna z przepisami ustawy o systemie oświaty, w szczególności z regulacjami zawartymi w art. 90 ust. 3d-3h i 4 tej ustawy.

W uchwale tej uwzględniono zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 154-161)

2.2.2. Uchwała w sprawie trybu udzielania dotacji zobowiązywała podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne do sporządzania:

- w terminie do 20 dnia następnego miesiąca - rozliczenia z wykorzystanej dotacji w układzie narastającym od początku roku, z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów w ostatnim dniu miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik do tej uchwały;
- w terminie do 20 stycznia roku następnego - rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji, obejmującego informację o: wysokości otrzymanej w danym roku budżetowym dotacji, faktycznej liczbie uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego w poszczególnych miesiącach, rodzaju i wysokości wydatków bieżących, poniesionych w danym roku budżetowym. Roczne rozliczenie dotacji należało sporządzać według wzoru stanowiącego załącznik do ww. uchwały.

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Gminy badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 538,3 tys. zł (100%), udzielone dla Przedszkola w Ogrodzie w latach 2011- 2013 (do 30 września).

W wyniku tego stwierdzono, że Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Kamionek terminowo i prawidłowo, tj. zgodnie z postanowieniami powyższej uchwały, dokonało rozliczenia otrzymanych dotacji, ponieważ:

- roczne rozliczenie dotacji za 2011 r. wpłynęło do Urzędu 20 stycznia 2012 r., następnie zostały złożone dwie korekty ww. rozliczenia,
- roczne rozliczenie dotacji za 2012 r. wpłynęło do Urzędu 21 stycznia 2013 r. (poniedziałek),
- miesięczne rozliczenia otrzymanej dotacji wpływały do Urzędu do 20 dnia następnego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 381-390)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁹ Od 1 marca 2012 r. – przez Głównego specjalistę ds. kontroli zarządczej i kontroli wewnętrznej.

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

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie w Urzędzie obowiązywała instrukcja zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, wprowadzona zarządzeniem Burmistrza nr WA-0152-29/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. Instrukcja określała m.in. system kontroli zarządczej, misję Urzędu, cele, zadania strategiczne i operacyjne, proces zarządzania ryzykiem, pomiar stopnia realizacji zadań, zasady samooceny, prowadzenie audytu i kontroli wewnętrznej.

Zgodnie z ww. instrukcją na system kontroli zarządczej składały się m.in.: regulamin organizacyjny Urzędu oraz regulaminy: pracy, wynagradzania, oceniania pracowników samorządowych, zakresy czynności pracowników, uchwała Rady Miejskiej nr XLIX/411/2010 z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem Burmistrza nr WA 0152-19/2008 z dnia 19 maja 2008 r. wraz z załącznikami⁴⁰.

Pracownicy Urzędu zostali zobowiązani do realizacji postanowień instrukcji na poszczególnych stanowiskach pracy. Odpowiedzialność za nadzór nad zapewnieniem funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Gogolin Burmistrz przypisał⁴¹ inspektorowi kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

3.2. System kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania dotacji dla niepublicznego przedszkola nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości związane m.in. z naliczaniem dotacji w wysokości niższej niż 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących przedszkoli publicznych przypadających na jednego ucznia, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz zapisami § 1 uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania. Stwierdzono ponadto, że zadania realizowane przez pracowników Wydziału Oświaty, Sportu i Rekreacji związane z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak również nie zostały przypisane tym pracownikom w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 227-316, 324-328)

3.3. Audyt wewnętrzny w Urzędzie Miejskim w Gogolinie od 1 stycznia 2010 r. prowadzony jest na podstawie umowy zlecenia przez osobę fizyczną posiadającą uprawnienia nadane przez Ministra Finansów. Plany audytu na lata 2011-2013 nie obejmowały wykorzystywania i rozliczania środków publicznych przez przedszkola publiczne i niepubliczne. Audytor wewnętrzny w ww. okresie (do dnia 30 września 2013 r.) nie realizował zadań audytowych z zakresu przyznawania, przekazywania i rozliczania środków publicznych dla przedszkoli publicznych i dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 62)

⁴⁰ W tym: Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych, Instrukcja inwentaryzacyjna, Zakładowy Plan Kont, Instrukcja kasowa, Zasady wyceny aktywów i pasywów.

⁴¹ Zarządzeniem nr WA-0152-29/2010 i zarządzeniem nr Or I-0151-134/2010 z 1 grudnia 2010 r.

3.4. Główny specjalista ds. kontroli zarządczej i wewnętrznej w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 10 września 2013 r. przeprowadził 47 kontroli, z tego: 16 - w 2011 r., 17 - w 2012 r. i 14 - w 2013 r. Kontrole przeprowadzono w jednostkach organizacyjnych Gminy Gogolin oraz w jednostkach wykorzystujących dotacje z budżetu Gminy, w tym m.in. corocznie w Stowarzyszeniu, prowadzącym „Przedszkole w ogrodzie” w Kamionku. Kontrole w Stowarzyszeniu obejmowały „Prawidłowość wykorzystania dotacji otrzymanych z budżetu Gminy dla przedszkola niepublicznego w Kamionku”. Ponadto w okresie od 15 grudnia 2010 r. do 14 stycznia 2011 r., a następnie w dniach od 9 do 30 października 2013 r., Inspektor ds. kontroli wewnętrznej przeprowadził kontrole zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej przez Dyrektorów Publicznego Przedszkola nr 1 i nr 3 w Gogolinie.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 13, 391-397, 398-405)

Kontrola przeprowadzona w czerwcu 2011 r. w Stowarzyszeniu i niepublicznym „Przedszkolu w ogrodzie” w Kamionku⁴² wykazała, że Stowarzyszenie dokonywało rozliczenia dotacji terminowo i na odpowiednich drukach, wymaganych zgodnie z uchwałą w sprawie trybu udzielania dotacji. Stwierdzone nieprawidłowości to m.in.: polityka rachunkowości Stowarzyszenia niespełniająca wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.⁴³, dowody księgowe niespełniające wymogów ustalonych w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (w tym brak akceptacji dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym, brak podpisu osoby dokonującej dekretacji dowodów, brak podpisu wystawcy dowodu wewnętrznego), wydatkowanie środków z dotacji na zakupy składników majątkowych (zmywarka za 5,5 tys. zł w 2009 r. i karuzela Trzmiel za 5,5 tys. zł w 2010 r.), ponadto nie określono osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu gospodarki kasowej przedszkola. Środki z dotacji wpływały na rachunek bankowy Stowarzyszenia, na który wpływały również inne wpłaty dla Stowarzyszenia. Z rachunku pobierano gotówkę do kasy Stowarzyszenia i dokonywano płatności bezgotówkowych. Podstawą do ujęcia wydatków w księgach rachunkowych była dekretacja poszczególnych operacji bankowych, której dokonywano na wyciągach z ww. rachunku bankowego. Zgodnie z polityką rachunkowości Stowarzyszenia poniesione koszty dzielone były na koszty bezpośrednio dotyczące działalności statutowej i koszty administracyjne, a koszty wspólne (np. media) proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej przez przedszkole i Stowarzyszenie. Księgowość Stowarzyszenia i przedszkola prowadzona była przez Biuro Rachunkowe „S” na podstawie umowy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-25)

W wyniku kontroli wykorzystania dotacji przeprowadzonej w kwietniu 2012 r. zakwestionowano m.in.: zawarcie umowy cywilnoprawnej na prowadzenie ksiąg rachunkowych na czas nieokreślony, pomimo jej finansowania ze środków publicznych, brak rozdziału zadań kierowniczych i pracowniczych w przedszkolu, w szczególności brak nadzoru kierownictwa nad realizacją zaleceń nadzoru pedagogicznego, ewidencję czasu pracy nauczycieli w stosunku do wymiaru wynikającego z umowy o pracę, niektóre zapisy instrukcji kasowej Stowarzyszenia, dowody księgowe bez adnotacji o zgodności wydatku z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁴. Kontrola wykazała, że Stowarzyszenie dokonywało rozliczeń dotacji terminowo i na odpowiednich drukach, wystąpiły jednak błędy liczbowe w rozliczeniach złożonych (narastająco) w październiku, listopadzie, grudniu 2011 r. i w styczniu 2012 r. (za grudzień).

⁴² Wspólna siedziba obu jednostek przy ul. Ogrodowej 3 w Kamionku.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: *PZP*.

Zalecono dokonanie korekty ww. rozliczeń oraz zatrudnienie osoby zarządzającej przedszkolem z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem. W protokole kontroli stwierdzono m.in., że w przedszkolu realizowany jest program edukacji przedszkolnej wspomagający rozwój aktywności dzieci, ustalone zostały roczne i miesięczne cele dydaktyczne, opracowano roczne, miesięczne i dzienne plany pracy dydaktycznej. Nadzór pedagogiczny realizowany był w ramach umowy zlecenia.

Zarząd Stowarzyszenia w piśmie z dnia 8 czerwca 2012 r. poinformował Burmistrza o dokonaniu korekt wynikających z ww. ustaleń kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 26-36)

Kontrola wykorzystania dotacji w 2012 r., przeprowadzona w kwietniu 2013 r., wykazała m.in.: procedury kasowe w przedszkolu w dalszym ciągu nie precyzowały zadań i odpowiedzialności materialnej pracowników dokonujących operacji kasowych, dowody księgowe nie zawierały adnotacji o zgodności wydatku z ustawą PZP, trzy faktury za usługi telekomunikacyjne uregulowane zostały po terminie. W trakcie kontroli ustalono, że wszyscy pracownicy (5) posiadali umowy o pracę, aktualne angaże i zakresy czynności. W przedszkolu obowiązywał wewnętrzny regulamin wynagradzania, zgodnie z którym pracownikom przysługiwała płaca zasadnicza, dodatek funkcyjny i premia. Wynagrodzenia wypłacano terminowo i w prawidłowo naliczonej wysokości. Stowarzyszenie dokonywało rozliczenia dotacji w terminie, błędne dane liczbowe wystąpiły w rozliczeniach złożonych w sierpniu, wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu 2012 r. Stwierdzono ponadto, że w październiku 2012 r. Stowarzyszenie uregulowało ze środków dotacji zaległą składkę na ubezpieczenie społeczne (18,37 zł) wraz z odsetkami i kosztami upomnienia (8,80 zł). O skorygowaniu stwierdzonych nieprawidłowości Zarząd Stowarzyszenia poinformował Burmistrza pismem z dnia 15 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 37-45)

W trakcie kontroli przeprowadzonej w październiku 2013 r. w obu przedszkolach publicznych sprawdzono m.in.: umowy o pracę i akta osobowe pracowników przedszkola, w tym Głównej Księgowej, naliczanie i wypłatę wynagrodzeń, terminowość regulowania zobowiązań, zgodność ewidencji księgowej z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S, przestrzeganie polityki rachunkowości i uregulowań wewnętrznych w zakresie: gospodarowania środkami ochrony indywidualnej, udzielania zamówień o wartości poniżej 14 tys. euro, legalność, celowość i gospodarność zaciąganych zobowiązań, a także prawidłowość naliczania odpłatności rodziców za pobyt dzieci w przedszkolu. Stwierdzone uchybienia o charakterze formalnym zostały skorygowane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 391-397, 398-405)

3.5. W okresie od 8 sierpnia do 7 listopada 2012 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu przeprowadziła kontrolę kompleksową, której przedmiotem była gospodarka finansowa za 2011 r. oraz wybrane zagadnienia za lata 2008-2010. Kontrola nie obejmowała realizacji wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych.

Tematyka kontroli prowadzonych przez inne instytucje zewnętrzne również nie obejmowała wydatkowania środków budżetowych przez przedszkola publiczne i niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 13)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stwierdzone i opisane w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarze badanym

przez NIK, tj. *Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych przedszkolom niepublicznym* nie był w pełni skuteczny. Ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań z tego zakresu.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴⁵, 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 burmistrz (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

W opinii Burmistrza kontrola zarządcza w obszarze przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkola niepublicznego, a także ich rozliczania była skuteczna. W trakcie corocznych kontroli wychwytywano na bieżąco nieprawidłowości, były one weryfikowane i eliminowane na przyszłość, o czym świadczą protokoły z przeprowadzonych kontroli. W ciągu kontroli RIO w Opolu w zakresie finansowym nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Wobec odmiennych ocen w opisanych powyżej zagadnieniach pracownika kontroli NIK-u i tutejszego Urzędu nie można mówić o nieskuteczności kontroli zarządczej w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 218, 406-407)

W ocenie NIK, przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne nie zapewniły wykrycia stwierdzonych nieprawidłowości w toku realizacji zadań przez odpowiedzialnych za to pracowników. Dodać także należy, iż zagadnienia związane z przyznawaniem, przekazywaniem i rozliczaniem dotacji dla niepublicznego przedszkola nie były przedmiotem kompleksowej kontroli RIO, ani audytu wewnętrznego. Również zakres kontroli prowadzonych przez Głównego specjalistę ds. kontroli zarządczej i wewnętrznej Urzędu nie obejmował prawidłowości naliczania i przekazywania tych dotacji.

Ocena cząstkowa

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

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*⁴⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie niepublicznemu przedszkolu dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*, w prawidłowej wysokości, w tym uwzględniającej wprowadzane do budżetu Gminy zmiany planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych.
2. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie zapisów uchwały w *sprawie trybu udzielania dotacji* do obowiązującego stanu prawnego.
3. Dokonanie analizy ryzyka w zakresie prawidłowości naliczania, przekazywania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, w celu wzmocnienia funkcjonującego systemu kontroli zarządczej.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Opolu.

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.

Opole, dnia 14 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy
Elżbieta Mularczyk-Malec
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis